

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES
DOMMAGES CAUSÉS

PAR

L'EXÉCUTION DE TRAVAUX PUBLICS

De Chemins de fer

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Vendredi 25 Mars 1898 à 1 heure

PAR

AMÉDÉE BRUN

Président : } M. CHAVEGRIN
Professeur : } M. LYON-CAEN
Agrégé : } M. PILLET

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1898

TABLEAU DE DROIT DE FAUTE

1868

DOMMAGES CAUSÉS

par

L'EXÉCUTION DE TRAVAUX PUBLICS

De Chemins de fer

A. LEBLANC, ÉDITEUR

ALPHONSE LEBLANC, 10, RUE CASSENETTE, PARIS

1868

1868

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES
DOMMAGES CAUSÉS

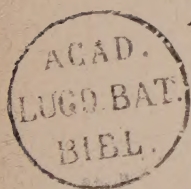
PAR
L'EXÉCUTION DE TRAVAUX PUBLICS
De Chemins de fer

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Vendredi 25 Mars 1898 à 1 heure

PAR
AMÉDÉE BRUN

Président : { M. CHAVEGRIN
Professeur : { M. LYON-CAEN
Agrégé : { M. PILLET



PARIS
A. PEDONE, ÉDITEUR
LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

1898

A MON PÈRE

INTRODUCTION

Principe du Droit à indemnité en matière de dommages. — Application de ce principe aux dommages causés par l'exécution des chemins de fer.

Il est un principe fondamental du droit privé, qui a sa source dans la raison naturelle et qui est universellement reconnu, c'est que toute personne qui a causé par sa faute ou sa négligence un préjudice quelconque à une autre personne est obligée de le réparer. Ce principe est écrit dans l'art. 1382 du C. civ. : « Tout
« fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un
« dommage oblige celui par la faute duquel il est ar-
« rivé, à le réparer. » Il l'est encore sous une autre forme dans l'art. 1383. « Chacun est responsable du
« dommage qu'il a causé non seulement par son fait,
« mais encore par sa négligence ou son imprudence. »

Ce principe posé dans le Code civil pour régir les rapports des particuliers entre eux, doit-il s'appliquer textuellement dans les rapports des particuliers avec l'État ?

Non, l'Etat à ce point de vue ne peut pas être assimilé à un particulier. La responsabilité pécuniaire de l'Administration n'est pas assujettie aux mêmes règles que celles des particuliers. En droit privé, cette responsabilité est liée nécessairement à l'idée de faute, de négligence ou imprudence commise. Supprimez la

faute, la responsabilité n'existe plus. Il en est tout autrement en droit public. L'Administration peut être tenue à la réparation de préjudices causés en dehors de toute faute de sa part. Et à l'inverse il y a certains cas où elle n'est pas responsable du préjudice causé à autrui par ses fautes ou celles de ses agents. C'est ce que nous développerons plus au long dans un chapitre suivant en traitant des caractères que doit présenter le dommage.

D'une façon générale, dans l'exécution des grands travaux publics, l'Administration a donc une situation moins favorable que tout autre maître de l'ouvrage. Sauf exception, elle répond de ses fautes et imprudences, et de plus sa responsabilité, ainsi que nous le verrons plus loin, s'étend à des cas où elle n'a rien à se reprocher et cela pour des raisons spéciales que nous étudierons.

L'intérêt public exige parfois des particuliers les plus gros sacrifices. Pour l'exécution des ouvrages destinés à la satisfaction des besoins et au bien-être du plus grand nombre, comme l'établissement de voies de chemin de fer, la puissance publique lèse inévitablement une foule d'intérêts privés. Elle exproprie, impose des servitudes, cause des dommages. Le pouvoir exorbitant qu'elle exerce s'explique par ce fait qu'elle représente la collectivité, et qu'un intérêt collectif est toujours supérieur à un intérêt privé. C'est son droit, et toutes les constitutions politiques l'ont reconnu. L'intérêt public doit évidemment primer tous les autres. Mais que l'État dépossède le propriétaire en usant de l'expropriation, ou que sans le déposséder, il

lui cause seulement un dommage, dans les deux cas, il doit la réparation du préjudice causé. Le propriétaire auquel on impose le sacrifice de sa propriété dans l'intérêt de tous ne doit pas éprouver une perte sèche, il doit recevoir une juste compensation.

Serrigny dit quelque part dans ses Questions de Droit administratif : « La société a incontestablement
« le droit de faire exécuter tous les ouvrages que com-
« mande l'intérêt public ; en agissant ainsi, elle use de
« la souveraineté qui lui est inhérente, et les par-
« ticuliers doivent souffrir tous ces travaux sans pou-
« voir y mettre obstacle, voilà le droit social. Mais le
« droit des individus ne doit pas être sacrifié sans in-
« demnité ; la société qui agit librement dans son droit
« doit réparer les dommages qu'elle cause à chacun de
« ses membres par ses actes, elle se meut librement
« sans être arrêtée dans ses mouvements, mais la jus-
« tice commande qu'elle indemnise ceux qu'elle lèse. »

Plusieurs lois, à partir de celle du 28 pluviose an VIII, qui attribue au Conseil de Préfecture la connaissance des réclamations des particuliers pour les torts et dommages qui leur sont causés par l'exécution des travaux publics, consacrent formellement ou implicitement le droit à indemnité. Citons entre autres la loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais. Dans les art. 48, 49, 55 de cette loi, le législateur s'occupe de l'indemnité due aux propriétaires pour suppression de moulins et autres usines, pour déplacement, modification ou réduction d'élévation de leurs eaux par suite de l'exécution des travaux.

L'art. 10 de la loi du 21 avril 1810 sur les mines

consacre formellement le droit du propriétaire à l'indemnité pour les dommages causés sur sa propriété par la recherche des mines au moyen de sondes ou tarières.

On peut voir également les art. 17 et 18 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux.

Il est inutile d'insister sur l'existence du droit à indemnité en matière de dommage. Il est reconnu par les lois, appliqué par les tribunaux : personne n'a jamais cherché à le contester.

Nous ne nous occuperons pas des dommages qui peuvent être causés par tous les grands travaux publics en général. Le sujet serait trop vaste, les applications de la jurisprudence trop multiples. Nous restreindrons notre étude aux dommages causés par l'exécution des voies ferrées. Mais les principes que nous aurons à poser dès le début sont d'une application très générale; ils régissent la matière des travaux publics tout entière, et à bien des égards on peut les invoquer aussi bien pour les autres travaux que pour ceux de chemins de fer. En restreignant notre étude, nous ne ferons donc qu'une application spéciale de ses règles générales à un sujet précis, en recherchant toutefois les différences qui peuvent exister sur certains points et qui caractérisent les travaux de chemins de fer.

De nos jours les chemins de fer ont pris une extension considérable. Ils sillonnent la France de tous côtés et de nombreuses lignes sont encore en construction. Partout on s'est trouvé en conflit avec des intérêts particuliers. Il a fallu couper, morceler les exploitations, supprimer des routes ou des chemins

particuliers, traverser des mines ou des carrières, apporter des modifications au régime des eaux, creuser des déblais, amonceler des remblais. Autant de causes de dommage que nous aurons à étudier séparément. Nous aurons aussi à examiner les accidents qui peuvent être causés aux animaux et aux personnes par l'exécution des travaux.

Quand nous aurons établi les caractères que doit présenter le dommage pour donner lieu à indemnité avec les différentes applications aux biens et aux personnes, nous rechercherons qui est créancier de l'indemnité, — qui en est débiteur, — en quoi elle consiste, et enfin dans un dernier chapitre quels sont les tribunaux compétents pour connaître des difficultés qui peuvent naître à l'occasion du règlement des indemnités.

Tel est le plan de notre étude, qui sera divisée en 8 chapitres correspondant à chacune des idées qui viennent d'être énoncées.

Pour chaque question nous chercherons à établir le principe général basé sur la doctrine, et nous en tirerons les conséquences et les applications avec la jurisprudence.

CHAPITRE PREMIER

**Dommmages aux biens. — Définition du dommage.
— Distinction du dommage et de différents faits
similaires.**

Avant d'entrer dans l'étude particulière des différents dommages résultant de l'exécution d'une voie ferrée et qui donnent droit à indemnité, il faut savoir ce qu'on entend par dommage, distinguer le simple dommage de faits similaires, qui s'en rapprochent par ce côté commun que tous portent une atteinte à la propriété, mais qui en diffèrent à d'autres points de vue.

On appelle dommage toute atteinte directe et matérielle portée à la propriété privée par suite de l'exécution de travaux publics, sans qu'il y ait mutation de propriété d'aucune fraction du sol.

Ce fait de non-transmission de la propriété distingue le simple dommage de l'expropriation. En effet, le signe distinctif de l'expropriation, c'est la dépossession du propriétaire actuel et la cession à l'expropriant. Le bien change de maître. L'expropriation est donc le maximum de préjudice qui puisse être causé à un propriétaire, puisque l'atteinte est aussi forte que possible : il perd tout.

Tel n'est pas l'effet du simple dommage. Ici l'atteinte à la propriété n'est que partielle. Celle-ci est diminuée, altérée plus ou moins profondément, mais enfin elle subsiste. Le bien ne change pas de mains. C'est à ce caractère essentiel que nous nous attacherons pour

distinguer le simple dommage des faits d'expropriation.

A côté de l'expropriation proprement dite réglementée par la loi du 3 mai 1841, il y a des actes administratifs qui conduisent au même résultat sans employer les mêmes moyens. Ces actes administratifs ont pour effet de déposséder le propriétaire et de faire passer sa propriété dans le domaine public, comme le ferait l'expropriation elle-même.

Tels sont les plans généraux d'alignement qui ont pour effet de retrancher de la propriété privée toutes les parcelles dépassant l'alignement et de les annexer au domaine public.

Tels sont encore les arrêtés du Préfet portant reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux (art. 15 de la loi du 21 mai 1836). Ici encore par ce simple arrêté, le sol des riverains est attribué au chemin suivant la largeur déterminée, et le droit des propriétaires dépossédés se résout en une indemnité. Dans ces deux cas, il y a incorporation au domaine public, annexion faite suivant des règles spéciales, différentes de celles de la loi de 1841 ; mais enfin l'incorporation existe. Il en résulte qu'il n'y a pas là un simple dommage, mais bien une expropriation particulière.

On pouvait encore se demander, avant la loi du 29 décembre 1892, quel était l'effet de l'occupation indéfinie de la propriété sans l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841. Il était possible, en dehors de toute expropriation et en vertu de simples autorisations administratives, d'occuper un

terrain dans des conditions telles qu'il était difficile d'en prévoir la restitution. Rien n'empêchait l'Administration de donner une autorisation de longue durée et même de la renouveler plusieurs fois quand elle venait à expirer. Devait-on voir dans ce fait un simple dommage soumis à l'appréciation des Tribunaux administratifs, ou bien une expropriation vicieuse faite en dehors de toutes règles, donnant ouverture à une indemnité à fixer par les tribunaux civils ? Le Conseil d'Etat y voyait une expropriation et non un simple dommage. (Voir C. d'Etat, 16 mars 1848-128 et un grand nombre d'autres décisions.)

En jugeant ainsi, le Conseil d'Etat ne faisait qu'appliquer la règle que nous avons posée plus haut et qui constitue le critérium en la matière. Puisqu'il y avait occupation indéfinie de la propriété, le propriétaire était définitivement dépossédé. Il y avait plus qu'un simple dommage : c'était une expropriation irrégulière.

Cet état de choses engendrait inévitablement des abus. La loi du 29 décembre 1892 (art. 9) est venue remédier à cette situation en limitant à cinq ans la durée extrême des occupations temporaires. Si l'occupation doit durer plus de cinq ans l'expropriation dans les formes de la loi du 3 mai 1841 devient indispensable.

L'hypothèse de l'occupation indéfinie en vertu d'autorisations administratives incessamment renouvelées ne peut donc plus se poser aujourd'hui.

Il est une question voisine de celle-ci et qu'il nous sera facile de trancher en appliquant toujours rigou-

reusement le même principe. Il s'agit de déterminer le caractère de ce qu'on appelle les dommages permanents.

Une propriété se trouve soumise à des détériorations qui se reproduisent sans interruption. Par exemple, un remblai de chemin de fer à proximité d'une maison y détermine une humidité telle qu'elle devient inhabitable. Voilà certes une atteinte des plus graves au droit de propriété. Peut-on dire qu'il y a là une sorte d'expropriation ?

La jurisprudence de la Cour de cassation l'avait admis pendant quelque temps, et revendiquait pour l'autorité judiciaire le règlement de l'indemnité. C'était à tort. Car quelque grave que soit l'atteinte portée à la propriété, celle-ci n'en subsiste pas moins. Nous ne trouvons pas ici le critérium de l'expropriation, la transmission de la propriété. Sans doute la jouissance du propriétaire est presque annihilée, mais la maison n'en reste pas moins à sa disposition. Il peut toujours exercer sur elle le *jus abutendi*, la démolir par exemple et vendre les matériaux. Il n'y a donc ici que les éléments d'un simple dommage.

Du reste après une lutte des plus vives entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, celle-ci a fini par se soumettre. Après plusieurs décisions du Tribunal des Conflits (29 mars 1850-321 — 24 juillet 1851-521 — 13 décembre 1872-726 — 11 janvier 1873, supp. 27), tout le monde fut d'accord pour mettre sur la même ligne les dommages permanents et les dommages temporaires : ils sont considérés comme simples dommages.

Cette assimilation ressort particulièrement d'un arrêt du Conseil d'Etat du 13 décembre 1872-726. Il s'agit de la dépréciation permanente causée à une maison située en contre-bas par des travaux d'exhaussement d'une levée construite par l'Etat.

« Considérant que les travaux à raison desquels une indemnité a été demandée par le sieur Trougnion, n'ont pas entraîné de dépossession ; que dès lors c'est au Conseil de Préfecture qu'il appartenait, en vertu de l'art. 4 de la loi de pluviôse an VIII, de connaître des dommages causés par leur exécution. »

Elle ressort encore d'un arrêté du Tribunal des Conflits (11 janvier 1873-27) qui statuait sur la compétence.

« Considérant qu'aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le règlement des indemnités qui peuvent être dues par l'Etat à l'occasion de dommages temporaires ou permanents provenant de l'exécution de travaux publics, est de la compétence administrative. »

Il nous reste encore une question à examiner dans le même ordre d'idées, c'est celle de la création ou de l'aggravation d'une servitude par suite de l'établissement d'une voie ferrée. Y-a-t-il dans ce fait expropriation ou simple dommage ?

En principe, une servitude quelle qu'elle soit est une charge de la propriété, une atteinte plus ou moins profonde à la jouissance, mais ce n'est que cela. Elle n'a pas pour effet de détruire la propriété ou de la faire changer de mains ; elle n'a donc rien de commun avec l'expropriation.

Peut-on dire d'autre part que c'est un simple dommage ordinaire? Peut-on l'assimiler entièrement au dommage indemnisable qui fait l'objet de notre étude?

Nous ne le croyons pas. Le dommage ordinaire est un fait accidentel, imprévu, sur lequel on ne doit pas compter. Les servitudes au contraire n'ont pas ce caractère d'anomalie et d'irrégularité. Elles sont prévues dans la loi, réglementées à l'avance. Elles forment le droit commun de toute propriété voisine du chemin de fer et ne donnent pas lieu en principe à une indemnité; car il faut qu'un texte formel le dise pour qu'une indemnité soit due.

Les servitudes légales, établies par la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, alignements, distances à observer pour plantations, constructions, dépôts de pierres, couvertures en chaume, meules de paille, etc... sont plutôt des inconvénients du voisinage du chemin de fer, que des dommages proprement dits. En effet toutes ces servitudes établies tant dans l'intérêt de la propriété privée que dans celui de la voie ferrée, prescrivent un état de rapports futurs. Elles constituent des défenses pour l'avenir.

J'accorde qu'elles apportent une gêne considérable à l'exploitation et à la jouissance de la propriété, mais ce sont des inconvénients inhérents au voisinage des voies publiques.

Telle est la loi; tout riverain y est également soumis, et sans indemnité.

Toute autre est la situation quand l'établissement de la ligne, par application des servitudes qu'il créé

pour l'avenir, oblige le riverain à la destruction ou suppression d'un état de chose antérieurement existant.

On ne saurait nier qu'il en résulte un véritable dommage, dont il est dû réparation. C'est le cas prévu par l'art. 10 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer : « Si la sûreté publique ou la conservation des chemins de fer l'exige, l'administration pourra faire supprimer, moyennant une juste indemnité, les constructions, plantations, excavations, couvertures en chaume, amas de matériaux combustibles ou autres, existant dans les zones ci-dessus spécifiées au moment de la promulgation de la présente loi, et pour l'avenir, lors de l'établissement du chemin de fer. »

Dans le cas où l'établissement de la servitude entraîne la modification d'un état de chose préexistant, destruction, démolition, etc., elle cause un véritable dommage qui est indemnisable. Mais il faut bien remarquer que ce n'est pas l'établissement de la servitude elle-même qui donne naissance au droit à indemnité, c'est le dommage résultant de son application. Nous aurons occasion de revenir sur ce point en parlant de la traversée des mines et carrières par les lignes de chemins de fer.

Il est quelquefois difficile de discerner l'établissement d'une simple servitude ne constituant qu'un dommage de l'occupation définitive de la propriété emportant expropriation. Voici un exemple :

Un passage à niveau de voie ferrée est établi sur un chemin. La partie de ce chemin qui coupe la ligne et

sur laquelle existe le passage à niveau, est-elle expropriée au profit de la voie, ou subit-elle seulement une servitude ? Pour ce dernier cas, comme pour tous les autres, nous nous reporterons à la règle en cette matière, qui exige, pour qu'il y ait expropriation qu'il y ait dépossession complète du propriétaire au profit de l'expropriant, mutation de propriété. Or, que se passe-t-il dans le cas présent ? La compagnie emprunte une partie du chemin pour y établir des rails, et y faire passer ses trains à certains moments. A tous autres, le chemin conserve son ancienne destination. Il est laissé à la circulation des piétons et des voitures. Son propriétaire en a toujours la propriété et la jouissance. Sans doute cette jouissance se trouve restreinte, amoindrie, rendue plus difficile. Mais c'est tout. Il y a donc là une simple servitude, parce qu'il n'y a pas dépossession complète et définitive du propriétaire. C'est d'ailleurs ce qu'a décidé un arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} mai 1868-332.

Si contrairement à ce que nous avons supposé dans cette première hypothèse, la partie du chemin où est établi le passage à niveau cessait de faire partie du chemin lui-même, si elle était enclose et réunie définitivement à la ligne, sans que le propriétaire pût désormais s'en servir, elle ferait corps avec le domaine public de la voie, et on devrait y voir une véritable expropriation. (C. d'Etat, 15 mai 1859-372).

Ce que nous venons de dire pour la création d'une servitude passive sur une propriété est également applicable à la suppression d'une servitude active.

Ainsi un fonds jouit d'une servitude d'écoulement

— —

d'eau qui permet au propriétaire d'irriguer des prairies. Une ligne de chemin de fer venant à traverser cet immeuble élève un remblai qui met obstacle à l'exercice de la servitude d'écoulement. Le propriétaire du fonds inférieur subit un préjudice, sa propriété se trouve atteinte, mais dans ce cas comme dans le précédent il n'y a pas de mutation, pas d'acquisition au profit du domaine public correspondant à la perte subie. On ne peut y voir qu'un simple dommage.

L'arrêt du 18 août 1861-287 qui statue sur cette hypothèse reconnaît implicitement qu'il s'agit d'un simple dommage, puisqu'il attribue la compétence au Conseil de Préfecture.

« Considérant que la demande d'une indemnité formée par le sieur Bourquin était fondée sur le dommage qui lui aurait été causé par la compagnie de l'Est, qui par l'établissement du chemin de fer de Paris à Mulhouse, aurait détourné les eaux qui servaient à l'irrigation de sa prairie et aurait ainsi supprimé la servitude d'écoulement des eaux dont le fonds supérieur acquis par la compagnie était grevé au profit du fonds inférieur appartenant au requérant;

« Considérant qu'aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il appartient au Conseil de Préfecture de statuer sur la demande du sieur Bourquin, etc... »

Nous savons maintenant ce qu'est un dommage, quels sont ses éléments constitutifs. Nous l'avons distingué de l'expropriation proprement dite, de cer-

tains actes administratifs emportant expropriation indirecte, de l'occupation définitive de la propriété par l'Administration sans que les formalités de l'expropriation aient été remplies et qui n'en constitue pas moins une expropriation irrégulière, enfin des servitudes légales.

Nous devons maintenant rechercher d'une façon plus particulière quels caractères doit présenter le dommage pour donner lieu à indemnité.

Le grand intérêt de la distinction que nous venons de faire entre le dommage et l'expropriation ou les faits similaires consiste dans la question de compétence en cas de conflit pour le règlement de l'indemnité. Y a-t-il expropriation ? — Compétence judiciaire. Y a-t-il simple dommage ? — Compétence administrative.

Nous ne faisons ici qu'indiquer en passant l'intérêt de la question. Nous y reviendrons avec de plus amples détails dans le dernier chapitre de cette étude spécialement consacré à la question de compétence.

CHAPITRE II

Caractères que doit présenter le dommage pour donner lieu à indemnité.

Nous avons déjà dit que la responsabilité administrative résultant de l'exécution de travaux publics n'est pas la même que celle des particuliers. Les art. 1382 et 1383 qui régissent la matière en droit civil et qui forment le droit commun ne sont pas toujours rigoureusement applicables en droit public.

« *Neminem ledit qui suo jure utitur* » dit le droit commun. Pour qu'il y ait préjudice donnant ouverture à une indemnité, il faut que l'auteur du dommage n'ait pas agi dans l'exercice de son droit. Il faut qu'il ait fait un acte illicite, qu'il ait outrepassé la loi ou son droit.

Si l'auteur du dommage est resté dans les limites de son droit, quelque grand que soit le dommage causé aux voisins, il n'est pas pécuniairement responsable. Tout propriétaire étant maître chez lui, peut y exécuter tous les travaux qu'il lui plaît de faire, sans que le voisin auquel il porte préjudice puisse se plaindre.

La loi romaine avait admis le même principe, et elle l'appliquait au cas où un propriétaire creusant un puits dans son fonds tarit par ce fait celui de son voisin; il ne peut être tenu d'aucune indemnité, puisqu'il a agi suivant son droit et chez lui. « *In domo mea puteum aperio, quo aperto venæ putei tui præcisæ sunt : An teneas?* ait Trebatius, non teneri

« *me damni infecti : ne que enim existimari operis*
« *mei vitio damnum tibi dari in ea re in quo jure*
« *meo usus sum.* (Digeste; L. 24-12).

Ainsi dans la loi civile, l'exercice d'un droit même dommageable ne rend pas responsable son auteur. Tout propriétaire est maître chez lui; il peut y faire ce qu'il veut en se conformant aux règlements, même quand les voisins en souffrent, sauf au cas où la victime aurait un droit acquis par titre ou prescription.

Si le voisin a un droit acquis soit par titre, soit par prescription, il peut toujours le faire valoir, et s'opposer à la construction des ouvrages qui lui portent préjudice, ou obtenir une réparation quelconque. Mais en dehors de cette hypothèse aucune indemnité ne lui sera due.

Telle est donc la théorie en droit privé : pas d'indemnité à moins d'un droit acquis.

Devons-nous transporter ce principe dans le droit public, et l'appliquer aux travaux publics ?

Non, laissons au droit civil des textes qui ont été faits pour le droit civil. Les art. 1382 et 1383 ne sont pas applicables.

M. Laferrière dit quelque part : « Si les travaux pu-
« blics étaient régis, au point de vue de la responsa-
« bilité du maître de l'ouvrage, par la même législa-
« tion que les travaux des particuliers, il en résul-
« terait, pour un grand nombre de citoyens des
« dommages et des pertes irréparables. En droit
« privé, le propriétaire est maître sur son terrain, il
« peut en observant les lois de police et les distances

« légales, y faire des constructions, des remblais, des
« fouilles, sans avoir de comptes à rendre au voisin.
« Il en est autrement en matière de travaux publics ;
« l'Administration restant dans la limite de ses droits,
« et même remplissant des obligations qui lui sont
« légalement imposées, n'en est pas moins tenue de
« réparer les dommages qu'elle cause aux propriétés
« par des travaux d'intérêt général. »

C'est aussi l'avis de M. Aucoc et du plus grand nombre des auteurs.

On peut lire encore dans Perriquet. (Traité des travaux publics II, n^{os} 889 et suiv.) : « Tout dommage
« causé par les travaux publics peut donner lieu à
« indemnité, bien que le fait dommageable ne soit
« pas contraire au droit. En réalité, ajoute-t-il, l'article 1382 est hors de cause, car il subordonne l'allocation de l'indemnité à l'existence d'une faute,
« c'est-à-dire d'un fait contraire au droit. »

L'Administration dans l'exécution des grands travaux publics, comme les travaux de chemins de fer, se trouve donc dans une situation moins favorable que le simple particulier qui exécute un travail sur son domaine.

Cette situation spéciale qui lui est faite s'explique par la nature et la proportion peu ordinaire des travaux qu'elle exécute. Elle met en action des moyens beaucoup plus considérables que les propriétaires ordinaires et elle fait courir aux voisins des risques infiniment plus grands que ceux qui peuvent résulter des travaux privés. Il est donc naturel que sa responsabilité soit plus grande.

D'autre part, l'ouvrage public devant profiter à tous, à la collectivité, il est juste que personne ne supporte d'une façon plus particulière les inconvénients de son voisinage. Les charges qui en résultent doivent frapper également tout le monde et les propriétaires voisins doivent être indemnisés de tout dommage, pour qu'ils ne se trouvent pas dans une situation plus mauvaise que ceux qui, profitant de l'ouvrage, n'ont pas les inconvénients de sa proximité.

— (C. d'ETAT, 8 AOUT 1885-795.)

« Considérant que le travail exécuté par la Compagnie des chemins de fer de P.-L.-M. qui a donné lieu
« à la demande d'indemnité présentée par le sieur
« Martin, a consisté dans l'ouverture d'un tunnel à
« travers des terrains dont le tréfonds a été acquis à
« cet effet par voie d'expropriation par la compagnie ;
« que ce travail à raison de sa nature et de son importance n'est pas de ceux auxquels s'applique l'art.
« 552 du Code civil et qui ne peuvent donner ouverture à aucun droit à indemnité comme constituant
« l'usage normal du droit de propriété ; que les dommages qui ont pu être causés par ledit travail sont
« au contraire de ceux que les lois du 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807 ont eus en vue, en ouvrant
« aux particuliers qui se plaignent de torts et dommages causés par des travaux publics, une action en
« indemnité devant l'autorité administrative ; qu'il suit
« de là que la compagnie n'est pas fondée à se prévaloir de son droit de propriété sur les ouvrages du
« tunnel pour se refuser à la réparation des dommages
« qui ont pu résulter de ces travaux.

— (C. D'ETAT, 4 DÉCEMBRE 1885-935.)

« Considérant que le travail exécuté (tunnel) à
« raison de sa nature et de son importance, n'est pas
« de ceux qui constituent un usage normal du droit
« de propriété, etc...»

(*V. encore plus récemment*: Tarissements de puits
et sources résultant de l'ouverture d'un tunnel.

— C. D'ETAT, 21 AVRIL 1893-327.

« Considérant que les travaux de percement du
« tunnel à travers des terrains qui n'ont pu être acquis
« qu'en vertu d'un jugement d'expropriation, ne sont
« pas, à raison de leur nature et de leur importance,
« de ceux qui ne peuvent donner ouverture à aucun
« droit à indemnité, comme constituant l'usage nor-
« mal du droit de propriété, que les dommages qui ont
« pu être causés par ces travaux sont, au contraire,
« de ceux que les lois des 28 pluviôse an VIII et 16
« septembre 1807 ont eus en vue, en ouvrant aux
« particuliers une action en indemnité devant l'auto-
« rité administrative, etc., etc.

Les dispositions du Code civil, ne s'appliquent donc pas *ipso facto* en matière de dommages causés par les grands travaux de chemins de fer. En raison des motifs que nous avons exposés plus haut et du but d'intérêt général de l'entreprise, on a admis le principe d'une responsabilité très étendue à la charge de l'auteur du dommage, et la jurisprudence après de nombreuses hésitations tend de plus en plus à entrer dans cette voie.

On ne saurait dire toutefois que cette responsabilité soit illimitée, et il y a lieu de remarquer que jus-

qu'à ce jour le Conseil d'Etat y a apporté une certaine atténuation. Si l'on examine de près les arrêts cités plus haut, si l'on analyse leur rédaction et les motifs invoqués on pourra se convaincre que le Conseil d'Etat pour admettre le principe de la responsabilité prend en considération l'importance des travaux effectués et ce fait qu'en raison des moyens employés « ils ne sauraient constituer l'usage normal du droit de propriété » (V. arrêts cités plus haut, 8 août 1885 et 21 avril 1893).

Il semble donc en résulter, que si au contraire l'administration se borne à faire des travaux ordinaires comme ceux que pourrait faire un simple particulier pour son usage privé, on devrait rentrer dans le droit commun et appliquer les règles ordinaires de la responsabilité édictées par le Code civil à l'égard de tout propriétaire.

M. Levavasseur de Précourt, commissaire du gouvernement dans une affaire portée devant le Conseil d'Etat le 11 mai 1883, nous paraît avoir exposé clairement la question dans ses conclusions. En faisant l'historique de la jurisprudence sur ce point, il relève un grand nombre de décisions qui semblent contradictoires, les unes repoussant les demandes d'indemnité par application des principes du Code civil, les autres les accueillant au contraire en vertu des règles spéciales de la législation administrative.

« Nous ne pouvons admettre, dit-il, que ces décisions en sens contraire et contemporaines les unes des autres, indiquent une contradiction de jurisprudence. Nous croyons qu'il n'y a que des questions

« de fait, et nous formulons, en ces termes, la thèse
« qu'il nous reste à justifier : les dispositions du Code
« civil ne s'appliquent pas *ipso facto* en matière de
« dommages causés par les travaux publics et spécia-
« lement par des travaux de chemins de fer. Elles ne
« peuvent recevoir leur application en cette matière
« que lorsque les travaux n'excèdent pas, par leur
« nature et leur importance, ceux que le code a pu
« prévoir comme conséquence des relations ordinaires
« de voisinage entre propriétés privées.. » et plus loin :
« Le Code civil ne s'applique pas par lui-même, et
« ses dispositions ne peuvent être invoquées que si le
« travail public n'excède pas par sa nature et son im-
« portance, le travail qu'aurait pu faire un proprié-
« taire sans s'exposer à une demande en indemnité ;
« c'est ainsi que nous comprenons qu'en fait plusieurs
« arrêts aient rejeté les demandes d'indemnité, lorsque
« le fait, cause du dommage, était l'ouverture d'une
« simple tranchée ne présentant pas les caractères
« d'un travail important. »

M. Laferrière, dans son *Traité de la Juridiction administrative*, émet la même opinion, et dit que si l'Administration se borne à faire pour un service public des travaux qu'un simple particulier pourrait entreprendre pour son usage privé, par exemple, des travaux d'architecture, il est juste qu'elle ne soit pas mise en dehors du droit commun dont elle-même ne franchit pas les limites.

Nous venons de voir que la responsabilité qui incombe à l'Administration en matière de travaux publics est en général plus étendue que celle de tout

autre maître d'ouvrage. Doit-on en conclure que cette responsabilité s'applique à toute espèce de préjudice ?

Non, le dommage pour donner lieu à une indemnité doit présenter certains caractères essentiels que nous allons étudier en détail.

1° Il faut que le dommage soit *direct et matériel*. Que doit-on entendre par cette expression dommage direct et matériel ? Une grosse controverse s'est élevée entre les auteurs sur son véritable sens.

Certains légistes, prenant les mots à la lettre en ont conclu qu'il fallait que la propriété ait été atteinte et touchée effectivement par l'ouvrage exécuté, que l'immeuble ait été matériellement détérioré, par exemple que des crevasses et des infiltrations se soient produites, que ses fondations aient été ébranlées.

Avec une interprétation aussi restrictive, on comprendra facilement qu'une foule de dommages réels et effectifs ne seraient l'objet d'aucune indemnité. Une ligne par exemple est construite en remblai et passe à quelques mètres seulement d'une maison sans néanmoins l'atteindre matériellement. La hauteur du remblai est telle que la maison se trouve privée d'air, de lumière : une humidité constante y régnera désormais. Ou bien la ligne venant à rencontrer un chemin en supprime l'issue et il en résultera pour le propriétaire un allongement de parcours. Peut-on dire dans ces deux cas que la propriété n'est pas atteinte directement et matériellement ? Si l'on s'en tient à la lettre même de l'expression, on n'y verra pas un dommage direct et matériel, et cependant il n'est pas douteux que l'ouvrage public est bien la cause immédiate de la

privation d'air et de lumière dans le premier cas, de l'allongement de parcours dans le second.

Or il serait manifestement injuste qu'un tel préjudice pût rester sans réparation. Bien que dans ces deux cas la propriété n'ait pas été détériorée matériellement, au sens grammatical du mot, il est incontestable qu'elle se trouve atteinte dans sa manière d'être et ses conditions essentielles.

Nous devons donc repousser cette manière de voir trop étroite et chercher dans une interprétation plus large la justification de la théorie du dommage direct et matériel.

Nulle part, il est vrai, la loi n'a employé cette expression de dommages directs et matériels. Nulle part elle ne les oppose aux dommages indirects et non matériels.

La loi du 28 pluviôse an VIII qui est la base de notre matière ne parle que des dommages d'une façon générale. C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat seule qui a créé la théorie du dommage direct et matériel. C'est à elle qu'il faut par conséquent se référer.

Or si loin que l'on remonte dans les annales de la jurisprudence on y voit toujours l'expression dommage direct et matériel interprétée d'une façon plus large et plus compréhensive. Il faut la juger non pas à la lettre mais dans son esprit, et c'est d'ailleurs ainsi qu'elle l'a été par le plus grand nombre des auteurs et des plus distingués.

M. Aucoc, dans ses conférences administratives, a déterminé d'une façon très nette le sens de ces expressions, et a expliqué avec précision la jurisprudence du Conseil d'Etat. « Le Conseil d'Etat a-t-il voulu dire

« qu'il faut que la propriété soit touchée par le travail
« public, par la pioche des ouvriers ou par l'ouvrage
« exécuté, de telle sorte qu'un remblai dont le pied
« touche au mur donne droit à une indemnité, et que
« ce droit disparaîtrait si le remblai était à quelques
« centimètres ? Non. Le Conseil a voulu dire, par le
« mot direct, qu'il fallait que le dommage fût la con-
« séquence immédiate et non pas éloignée du fait de
« l'Administration, et par le mot matériel, qu'il fallait
« que le dommage consistât dans une diminution de
« valeur, ou dans une privation de jouissance appré-
« ciable. »

Le Président du Conseil d'Etat, M. Laferrière en a déterminé lui aussi la véritable portée.

Il faut, dit-il, que le dommage soit direct, c'est-à-dire que le travail public en soit la cause immédiate, et non pas seulement l'occasion ; matériel, c'est-à-dire qu'il porte physiquement atteinte à la propriété, à son mode d'exploitation ou à son accès.

Nous pourrions relever un grand nombre d'arrêts du Conseil d'Etat, qui établissent d'une façon formelle la théorie des dommages directs et matériels : C. d'Etat, 11 mai 1854-426 ; — 10 décembre 1857-804 ; — 9 juin 1876-551.)

Partout il exige pour reconnaître le droit à indemnité, une détérioration physique, ou une diminution de valeur ou une dépréciation appréciable, dont l'ouvrage exécuté est la cause immédiate.

— C. D'ETAT, 11 MAI 1854-426.

Par suite du déplacement et de l'exhaussement d'une route, rendus nécessaires pour l'établissement d'un

chemin de fer par la Compagnie du Nord, les eaux pluviales s'accumulèrent, ne trouvant plus d'écoulement, sur la partie abandonnée de l'ancienne route devant une propriété riveraine.

La Compagnie du Nord prétendit qu'il n'était pas dû d'indemnité pour ce fait au riverain, parce que ces dommages n'étaient ni directs ni matériels, puisque les eaux pluviales demeuraient sur la partie abandonnée de l'ancienne route et n'envahissaient pas la propriété du riverain.

Le Conseil d'Etat statua en ces termes :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le
« déplacement et l'exhaussement de la route départe-
« mentale n° 11, rendus nécessaires pour l'établisse-
« ment du chemin de fer d'Amiens à Boulogne, ont pour
« effet d'accumuler les eaux pluviales devant la pro-
« priété du sieur Thuillier sur la partie abandonnée
« de l'ancienne route où elles ne trouvent plus d'écou-
« lement, et causent ainsi au sieur Thuillier un dom-
« mage direct et matériel qui lui donne droit à indem-
« nité. »

— *Autre arrêt* : C. D'ETAT, 10 DÉCEMBRE 1857-804.

« Considérant qu'un pont biais a été construit pour
« le passage du chemin de fer de P.-L.-M., sur la
« route Impériale n° 7, formant le quai de la ville de
« Vienne à une distance de 3 m. 50 d'un côté et de
« 8 m. de l'autre de la maison appartenant à la dame
« Lépine et au sieur Joseph et de niveau au 2^{me} étage
« de cette maison ; — qu'il résulte de l'instruction que
« la construction de ce pont a eu pour effet de changer
« les conditions de salubrité et d'habitation de ladite

« maison en la privant de jour et d'air, et lui a causé
« ainsi un dommage direct et matériel, etc... »

Lorsque l'ouvrage n'a été qu'une cause indirecte et lointaine ou plus exactement que l'occasion du préjudice subi, il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité, car il n'y a pas un rapport suffisamment étroit, suffisamment immédiat entre la cause et l'effet pour donner naissance à une obligation. On pourrait même dire que le rapport de cause à effet n'existe pas. On ne peut y voir que le jeu naturel des événements, qui favorise dans certains cas, préjudicie dans d'autres.

Tel serait le cas d'un service de voitures publiques ou d'auberges ruinées par l'ouverture d'une ligne de chemin de fer. Celle-ci absorbant tout le trafic et le transport des voyageurs, la diligence et les auberges échelonnées sur le parcours se trouvent abandonnées.

Tel aussi le cas d'une gare déplacée, transportée de l'extrémité d'un pays à l'autre pour la plus grande facilité du service. Les établissements qui l'entourent et qui vivent du mouvement quotidien des voyageurs et des employés se trouvent fatalement abandonnés. Ils subissent un préjudice considérable résultant de la translation de la gare; mais ils ne peuvent prétendre à aucune réparation. Il n'y a là qu'un rapport lointain, occasionnel entre l'ouvrage exécuté et le préjudice qui en résulte.

De même lorsque le dommage n'est pas matériel, c'est-à-dire ne consiste pas dans une diminution de valeur ou une privation de jouissance facilement appréciable, lorsque le préjudice n'est pas bien établi, il ne saurait y avoir lieu à indemnité.

Ainsi, les bruits des trains sur la voie, des coups de sifflets dans les gares, la fumée répandue par les locomotives, sauf de très rares exceptions, ne constituent que des inconvénients secondaires. Ce ne sont pas là en principe de véritables dommages, présentant un caractère de certitude et de gravité suffisantes et pouvant donner lieu à une réparation appréciable.

La distinction du dommage direct et matériel n'est pas toujours chose facile. Il y a beaucoup de cas où l'on se trouve sur la limite, et où l'appréciation du juge variera suivant les circonstances. C'est ce qui explique certaines décisions qui semblent au premier abord en contradiction avec le principe établi. Mais d'une façon générale le critérium de la théorie réside dans le rapport certain et direct de cause à effet entre le préjudice causé et l'exécution du travail public. C'est là la base de toute la théorie.

2° Le dommage doit être *né et actuel*.

On appelle ainsi celui qui existe dès à présent, au moment de la demande en indemnité. Le dommage qui n'est qu'éventuel ou futur ne peut donner lieu à aucune indemnité, et cela pour deux raisons.

Est-il certain que ce dommage futur qui est prévu aujourd'hui se produira plus tard ? Non, les choses peuvent changer de telle sorte que ce qui était à craindre hier ne l'est plus aujourd'hui. On ne peut donc pas exiger une indemnité préalable d'un dommage qu'on n'est pas certain de voir se produire.

D'autre part, fût-on assuré qu'il existera plus tard, comment en déterminer dès à présent le quantum ? Comment l'apprécier ? Le règlement de l'indemnité

dans de telles conditions est à peu près impossible.

Il est donc indispensable que le dommage soit né et actuel pour être indemnisable. Si le préjudice qu'on redoute ne s'est pas encore produit, il faudra attendre qu'il se produise pour en réclamer réparation. Il n'y a d'ailleurs là qu'un rapport de cause à effet. Tant que la cause n'existe pas, l'effet ne peut pas avoir lieu.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est invariable sur ce point. (C. d'Etat, 28 juillet 1853-828 — 15 juin 1864-582).

— C. D'ETAT, 28 JUILLET 1853-828.

Il s'agit d'une demande d'indemnité formée par le sieur de Gallifet contre la Compagnie des chemins de fer de Marseille à Avignon pour dommages causés à sa propriété par suite d'inondations provoquées par l'exécution des travaux de construction de la ligne.

« En ce qui touche l'indemnité de 11.150 francs
« réclamée par le sieur de Gallifet pour la privation
« de revenus qu'il pourra éprouver pendant les dix
« années qui seraient, selon lui, nécessaires pour que
« les terrains submergés ou humectés puissent recou-
« vrer leur ancienne puissance de production : Con-
« sidérant que le sieur de Gallifet n'est pas recevable
« à réclamer une indemnité pour réparation, d'un pré-
« judice qu'il n'a pas encore éprouvé... »

— Autre arrêt : C. D'ETAT, 15 JUIN 1864-581.

Contestation entre la Compagnie des chemins de fer d'Orléans et un concessionnaire de pont dont la demande avait pour objet de prétendre que les travaux du chemin de fer avaient changé le régime de la rivière, et que le pont qui lui avait été concédé, serait

exposé dans l'avenir, si des crues extraordinaires venaient à se produire, à des détériorations graves ou même à une ruine complète : — Décidé que dans l'état des faits et en présence de simples éventualités, les bases manquaient pour allouer une indemnité.

Si néanmoins le retour du dommage est actuellement certain; s'il est dès à présent évident que le fait qui s'est produit à une époque se reproduira inévitablement à une autre et ainsi de suite, on est en présence d'une sorte de préjudice permanent. En effet, le dommage revêt un caractère de périodicité, qui permet de le considérer comme apportant à la propriété une dépréciation définitive, et l'on conçoit qu'il y ait lieu de fixer une indemnité une fois pour toutes.

Le dommage dans cette hypothèse n'est d'ailleurs pas éventuel, il est certain, inévitable. Sans doute il n'est pas encore éprouvé dans toute son étendue, mais on est sûr dès à présent qu'il se renouvellera et les dommages ultérieurs ne sont que la continuation de ceux déjà subis. Les difficultés d'appréciation se trouveront en partie aplanies par la comparaison avec le préjudice antérieurement éprouvé.

Cette solution présente un grand avantage pratique. Il est infiniment préférable de statuer définitivement sur la question et de régler une situation dont on ne saurait prévoir le terme, plutôt que d'obliger le propriétaire lésé à introduire une action nouvelle à chaque retour du préjudice. C'est une simplification avantageuse non seulement pour la victime du dommage, mais aussi pour l'Administration responsable. Il est de l'intérêt de tous deux de terminer une fois

pour toutes des contestations sans cesse renouvelables.

Le Conseil d'Etat a pleinement adopté cette façon de voir dans sa jurisprudence.

Et non seulement il reconnaît au particulier lésé le droit de demander une indemnité totale pour tous dommages passés et à venir, mais il reconnaît en outre le droit à l'Etat ou à la Compagnie concessionnaire auteur de dommage de l'imposer au propriétaire réclamant. Si c'est une faculté pour le créancier d'exiger une réparation totale et immédiate, c'en est une aussi pour le débiteur de pouvoir se libérer d'un seul coup.

C'est ainsi que dans un arrêt du 13 août 1868-940, le Conseil d'Etat a posé en principe que lorsqu'il était possible de déterminer la valeur totale de la dépréciation qui résultait pour une propriété des dommages soufferts et de ceux auxquels elle était exposée, l'Etat ne pouvait être obligé à les payer annuellement, et qu'il était au contraire recevable à se libérer par une indemnité une fois payée.

— C. d'ETAT, 13 AOUT 1868-940. — *Chemins de fer du Midi. — Infiltrations.*

« En ce qui touche l'existence du dommage, considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport du tiers-expert, que la Rouille des Pradits, qui avant l'établissement du canal, ne servait qu'à l'écoulement des eaux provenant des débordements de la Garonne, sert depuis les travaux de la Compagnie et notamment depuis la construction des aqueducs de Puymartin et de Piraygue, pour l'alimentation du canal, à l'écoulement de toutes les

« eaux du coteau de Meilhan; qu'il en résulte des infil-
« trations qui ont causé aux récoltes et aux plan-
« tations de 43 ares de terrains riverains un dommage
« à raison duquel il est dû une indemnité;

« En ce qui touche la fixation de cette indemnité.
« — Considérant que les S^{rs} Chambaudet et consorts
« ne justifient pas de l'existence des dommages anté-
« rieurs à l'année 1859 à raison desquels ils récla-
« ment une indemnité;

« Que pour les dommages postérieurs à l'année 1859,
« il résulte de l'instruction qu'il y a lieu, sur la demande
« des parties de régler une indemnité de dépréciation,
« la Compagnie reconnaissant qu'il s'agit d'un dom-
« mage permanent, et que le chiffre de cette indemnité
« sera équitablement fixé à la somme de 2.500 francs
« pour les 43 ares de terrain soumis aux infiltrations. »

D'une façon générale, et à part ce cas de périodicité inévitable dans le retour, nous avons vu que le dommage futur et incertain n'est pas indemnisable. Le Tribunal compétent n'accordera donc d'indemnité que pour le dommage actuellement né et existant. Mais son jugement concernant le fait actuel ne portera aucune atteinte aux droits à venir du réclamant. Si par la suite une nouvelle manifestation du préjudice vient à se produire, il y aura lieu à une nouvelle action en indemnité de sa part, car la première action n'a épuisé son droit qu'en ce qui concerne le premier dommage.

3° Le dommage, pour donner lieu à indemnité *ne doit pas consister dans le retrait d'un simple avantage précaire.*

En effet, l'avantage purement précaire n'est que le profit que retire un propriétaire d'un état de choses avantageux dû à une faveur de l'administration.

L'Administration qui a accordé l'autorisation peut toujours la retirer sans que le bénéficiaire ait à s'en plaindre. Elle est maîtresse de ses faveurs. Le propriétaire ne pourrait réclamer une indemnité qu'autant qu'il aurait un droit acquis à l'état de choses supprimé ou modifié.

Or ici, l'idée de droit n'existe pas ; aucun droit n'est lésé, et on ne peut même pas dire qu'il y ait un préjudice causé. Le retrait d'une faveur ne constitue jamais un dommage : c'est le simple retour à l'état de choses antérieur. Il ne peut donc être question d'indemnité.

Ainsi une concession précaire est accordée à un usinier sur un cours d'eau appartenant au domaine public. L'usinier a la faculté de se servir de l'eau de la rivière tant que la concession ne lui est pas retirée expressément ou implicitement. Le jour où l'Etat, usant de son droit établit le long du cours d'eau une ligne de chemin de fer qui modifie le régime des eaux, l'usine se trouve privée de tout ou partie de sa force motrice. Elle souffre de l'établissement du chemin de fer, mais il n'y a pas droit à indemnité au profit de l'usinier, parce que l'administration avait concédé par pure tolérance.

Tel est le principe.

Il y a des cas cependant où l'usinier aurait droit à une indemnité, c'est toutes les fois précisément où il a un droit de propriété véritable, où la possession est

exempte de précarité. Cela peut se présenter dans deux hypothèses :

a. — Quand le titre de concession de l'usinier est antérieur à l'Edit de Moulins de 1566. C'est cet édit de 1566, qui a créé l'inaliénabilité du domaine public.

Avant cette ordonnance, le Roi avait la faculté de disposer du domaine public. Les concessions qu'il accordait moyennant finances aux usiniers sur les cours d'eau du domaine public étaient irrévocables, et créaient à leur profit un véritable droit. L'Edit de 1566 en modifiant les principes à ce sujet réservait expressément les droits acquis antérieurement, et nous devons encore les respecter aujourd'hui. De là le droit aux dommages-intérêts.

b. — Quand l'usine établie a été vendue en 1789 par l'Etat comme bien national. Ici encore, le fait de la vente a créé au profit de l'usinier un véritable droit irrévocable. L'usinier est dans ce cas comme dans le premier, propriétaire de son usine et de la force motrice destinée à la faire fonctionner. Le priver de cette force, c'est porter une atteinte directe à sa propriété et on ne saurait le faire sans lui accorder une juste réparation.

D'ailleurs l'Etat vendeur ne pourrait aujourd'hui en vertu du principe de garantie posé dans le Code civil, troubler la possession de son acheteur.

Sauf ces deux exceptions et d'autres encore que nous étudierons plus loin, il reste bien établi que la suppression d'un avantage précaire concédé par l'Administration ne constitue pas un dommage susceptible de réparation pécuniaire.

CHAPITRE III

Application. — Examen des différents dommages causés par l'exécution des chemins de fer.

Après avoir déterminé les caractères du dommage indemnisable d'une façon théorique et générale, il sera utile de passer en revue les différents préjudices que cause l'établissement d'une voie ferrée, d'examiner avec soin les principales hypothèses qui peuvent se présenter dans la pratique, et de voir si elles rentrent dans la catégorie des dommages susceptibles de réparation pécuniaire. Ce chapitre sera donc le complément nécessaire et immédiat des précédents; après la théorie générale, l'application des principes posés.

L'établissement d'une ligne de chemin de fer est forcément l'origine d'une foule d'atteintes aux propriétés riveraines et il serait téméraire de prétendre les énumérer et les commenter toutes. Nous examinerons les cas qui se présentent le plus fréquemment et qui ont donné lieu à des décisions de la jurisprudence.

I. — MODIFICATIONS DU RELIEF DU TERRAIN. — DOMMAGES CAUSÉS PAR LES REMBLAIS, LES DÉBLAIS. — HUMIDITÉ. — PRIVATION DE JOUR ET D'AIR. — TUNNELS.

Un des principaux effets de l'établissement d'une voie ferrée, c'est la modification du relief du sol. Les chemins de fer ne peuvent pas comme les routes, obéir aux différentes ondulations du terrain; la voie doit

autant que possible être plane et ce n'est que dans des limites très restreintes que l'on tolère les rampes. Il faudra donc combler les vallées, couper les crêtes : ici nous aurons un remblai, là un déblai.

Ces modifications apportées par la construction de la ligne au relief du sol naturel seront souvent la cause de dommages importants pour les propriétés voisines.

a. — Remblais.

Les remblais sont une cause de dommages lorsque par leur élévation et leur étendue ils privent d'air et de lumière les immeubles voisins. Ils peuvent en même temps leur causer de l'humidité et rendre les maisons avoisinantes inhabitables. Ces cas se sont présentés souvent, et on peut recueillir un grand nombre de décisions de la jurisprudence sur la matière.

Pour qu'il y ait lieu à indemnité, il faut qu'il soit bien reconnu que l'établissement du remblai est la cause effective du préjudice et que celui-ci soit suffisamment appréciable. Il n'est pas indispensable que le pied du remblai touche et s'appuie directement sur l'immeuble endommagé. Nous avons vu en effet comment il faut entendre ces mots « que le dommage doit être direct et matériel », et nous avons vu qu'il convenait de les interpréter dans un sens large et non au pied de la lettre. Ainsi le Conseil d'Etat a accordé une indemnité à des propriétaires de maisons situées à plusieurs mètres du pied du remblai, et devenues inhabitables par suite de l'humidité constante qu'il y entretenait.

Il peut se faire qu'au lieu d'un simple remblai en

pente, la compagnie ait construit un mur de soutènement vertical, précisément dans le but d'éviter d'approcher de trop près les maisons voisines ; de cette sorte un espace est ménagé entre le mur et les immeubles, de façon à éviter le contact direct.

L'élévation de ce mur à peu de distance des ouvertures aura le plus souvent pour effet de priver d'air et de lumière les appartements orientés de son côté. Il en résultera un dommage très réel, pour lequel le propriétaire peut demander une indemnité. Ainsi l'a jugé le Conseil d'État, le 14 février 1861-113.

Il a été jugé de même qu'un pont viaduc établi au-dessus d'une rue à proximité d'une maison pour le passage du chemin de fer était une cause de privation d'air et de lumière, et que le propriétaire d'une maison ainsi masquée avait le droit d'obtenir des dommages-intérêts.

— C. D'ÉTAT, 10 DÉCEMBRE 1857-805.

« Considérant qu'un pont biais a été construit pour
« le passage du chemin de fer P. L. M. sur la route
« impériale n° 7, formant le quai de la ville de Vienne,
« à une distance de 3^m50 d'un côté, 8 mètres de l'autre,
« de la maison appartenant à la dame Lépine et au
« sieur Joseph, et de niveau au 2^e étage de cette mai-
« son ; — qu'il résulte de l'instruction que la cons-
« truction de ce pont a eu pour effet de changer les
« conditions de salubrité et d'habitation de ladite mai-
« son en la privant de jour et d'air, et lui a causé
« ainsi un dommage direct et matériel ; que dès lors
« c'est avec raison que le Conseil de Préfecture a dé-
« cidé que la dame Lépine et le sieur Joseph avaient

« droit à une indemnité, etc. » (Voir C. d'État, 20 janvier 1893-55).

b. — Déblais.

Les déblais peuvent être aussi la cause de dommages pour les riverains. Lorsqu'ils ont une grande profondeur et sont exécutés sur un plan trop incliné, il se produit souvent sous l'action des pluies et des infiltrations des glissements de terrains considérables, qui peuvent emporter une partie des propriétés riveraines et compromettre la solidité des édifices voisins.

Le Conseil d'État a admis le principe et l'a consacré dans plusieurs arrêts.

— C. D'ÉTAT, 24 NOVEMBRE 1882-933.

« Considérant qu'il est établi par l'instruction, notamment par les procès-verbaux d'expertise et les rapports des ingénieurs que les dégradations survenues à la maison du sieur Sargent ont été causées par les travaux de déblais exécutés par la compagnie des chemins de fer P. L. M.; qu'ainsi la compagnie n'est pas fondée à soutenir qu'elle ne saurait être tenue dans aucune mesure de contribuer à la réparation de ces dommages, etc. »

— C. D'ÉTAT, 4 JANVIER 1884-23.

« Considérant qu'en effet il résulte de l'instruction que l'établissement de la tranchée de Fontaineau dans les conditions où elle a été exécutée par la compagnie, était de nature à compromettre l'équilibre du sol; que ces travaux ont déterminé les mouvements de terrain qui se sont produits dans la propriété Canié; que, dès lors, c'est avec raison que

« l'arrêt attaqué a mis à la charge de la compagnie
« l'entière responsabilité du dommage. » (Voir encore
Conseil d'État, 26 juillet 1895-628.)

Le Conseil d'État a accordé aussi des indemnités à
l'occasion de puits desséchés par la proximité de tran-
chées plus profondes.

c. — *Tunnels.*

Le forage des tunnels peut avoir des effets non
moins désastreux. Il peut être la cause d'un ébranle-
ment dans les fondations des immeubles voisins et
amener leur ruine. Il peut déterminer l'assèchement
des puits creusés dans un rayon rapproché ou tarir
les sources qui jaillissent aux environs. Enfin, si le
tunnel traverse une mine ou une carrière, il apportera
souvent une gêne considérable à l'exploitation.

Nous examinerons séparément chacune de ces
hypotheses.

D'après l'art. 552 du C. civ., le propriétaire du sol
est à la fois propriétaire du dessus et du dessous. Son
droit de propriété s'étend non seulement à la super-
ficie, mais au tréfonds, *usque ad inferos*, comme di-
saient les Anciens qui plaçaient l'enfer au centre de
la Terre. Et l'expropriation qui a pour effet de dépos-
séder le propriétaire, lui enlève en principe tant la
propriété de la surface que celle du fonds ; l'une ne va
pas sans l'autre.

La construction d'un tunnel sous une propriété de-
vrait donc emporter l'expropriation du tout, tréfonds
et superficie. C'est en effet ce qui a lieu le plus sou-
vent. Cependant il arrive quelquefois que le tunnel

devant être percé à une très grande profondeur, on n'exproprie pas la superficie. Elle reste au propriétaire qui est seulement indemnisé du dommage que peut lui causer le percement du souterrain et le passage des trains.

Voyons maintenant quels sont les dommages que peuvent éprouver tant le propriétaire de la superficie que le propriétaire riverain.

Ils se trouvent dans la même situation quant au droit de se faire indemniser du préjudice causé, puisque par l'expropriation partielle de son fonds, l'exproprié garde la propriété de la superficie.

Et tout d'abord nous avons parlé d'ébranlement et de détériorations apportées aux immeubles voisins. Il est bien certain que les maisons qui sont construites sur le tunnel lui-même peuvent éprouver un préjudice très appréciable du percement d'un souterrain sous leurs fondations, à quelque profondeur que ce soit. Il se produira des tassements, peut-être des lézardements dans les murs, et il y a là un dommage matériel dont la Compagnie est tenue.

De même pour les immeubles qui sans être situés sur le souterrain lui-même lui sont contigus. Bien que dans une situation moins désavantageuse, ils peuvent néanmoins subir les effets des affaissements du sol dans leur voisinage, et éprouver de ce chef une détérioration sérieuse.

— C. D'ÉTAT, 23 JANVIER 1864-66.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le
« percement du tunnel destiné au passage du chemin
« de fer de Limoges à Agen a fait éprouver à la maison

« du sieur Pacolet des dégradations qui en ont
« compromis la solidité ; que par suite, le sieur Pacolet
« a droit à une indemnité en réparation du dommage
« causé à sa propriété, etc..... »

Dans une autre demande d'indemnité fondée sur le préjudice que causerait à des vins déposés dans un magasin situé au-dessus d'un tunnel, l'ébranlement produit par le passage des trains, le Conseil d'État le 7 juin 1866 rendit un arrêt défavorable. Mais cet arrêt ne saurait être opposé à notre théorie, car il est basé sur ce fait que le préjudice n'était pas suffisamment prouvé. Il en résulterait donc *a contrario* que s'il avait été pleinement démontré, le Conseil d'État aurait accordé une indemnité.

Nous avons dit en second lieu que le forage d'un tunnel peut amener le tarissement des sources et puits voisins. S'il a été creusé à proximité de la nappe d'eau souterraine qui les alimente, il formera un véritable drain par où s'écouleront désormais les eaux. Il peut arriver aussi qu'en coupant la nappe d'eau, il en modifie la distribution, tarisse des fontaines qui iront sourdre ailleurs, et en un mot apporte ainsi un trouble profond au régime des eaux. N'en résulte-t-il pas un dommage direct et matériel souvent des plus graves pour les propriétés voisines ? Le droit à indemnité en pareil cas ne saurait faire de doute.

Nous ne rapporterons à ce sujet qu'un seul arrêt du Conseil d'État déjà en partie cité plus haut, et qui admet formellement le droit à indemnité pour diminution de débit d'une fontaine résultant du forage d'un tunnel.

— C. D'ETAT, 8 AOUT 1885-796.

« Considérant d'une part que le travail exécuté par
« la Compagnie P. L. M. qui a donné lieu à la demande
« d'indemnité présentée par le sieur Martin a consisté
« dans l'ouverture d'un tunnel à travers des terrains
« dont le tréfonds a été acquis à cet effet par voie
« d'expropriation par la Compagnie ; que ce travail à
« raison de sa nature et de son importance n'est pas
« de ceux auxquels s'applique l'art. 552 du Code civil
« et qui ne peuvent donner ouverture à aucun droit à
« indemnité comme constituant l'usage normal du
« droit de propriété ; que les dommages qui ont pu être
« causés par le dit travail sont au contraire de ceux
« que les lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 sep-
« tembre 1807 ont eus en vue, en ouvrant aux parti-
« culiers qui se plaignent de torts et dommages causés
« par des travaux publics une action en indemnité
« devant l'autorité administrative ; qu'il suit de là que
« la Compagnie n'est pas fondée à se prévaloir de son
« droit de propriété sur les ouvrages du tunnel pour
« se refuser à la réparation des dommages qui ont pu
« résulter de ses travaux.

« Considérant d'autre part, qu'il résulte de l'ins-
« truction, notamment des procès-verbaux d'exper-
« tise que le travail exécuté par la Compagnie a eu
« pour effet de diminuer d'une manière notable, le
« débit de la fontaine que le sieur Martin possède
« auprès de sa maison ; que la requérante n'établit pas
« qu'en fixant à 4.500 francs l'indemnité due de ce
« chef au sieur Martin le Conseil de Préfecture de la

« Lozère ait fait une inexacte appréciation des circonstances de l'affaire, etc... »

Signalons encore : C. d'Etat, 21 avril 1893-327.

Nous devons remarquer une disposition particulièrement importante dans ces arrêts, et qui répond à l'objection qu'on pourrait faire au droit à indemnité en pareil cas. La Compagnie, peut-on dire, en creusant un tunnel dans un terrain exproprié par elle, travaille chez elle. Elle exerce son droit de propriété à sa guise, et il semble qu'elle ne doive pas être responsable du trouble apporté à la circulation souterraine des eaux. N'est-elle pas dans la même situation qu'un particulier qui creuse un puits dans son fonds aux distances légales. Si sa création a pour effet de tarir les puits voisins personne ne pensera cependant à réclamer une indemnité.

Non, la Compagnie qui creuse un tunnel, n'est pas dans la situation d'un simple particulier. Les travaux nécessités par le percement d'un souterrain, comme le dit très bien l'arrêt, à raison de leur nature et de leur importance ne sauraient être considérés comme constituant l'usage normal du droit de propriété. Ils ressortent de l'ordinaire ; et l'Administration est tenue des dommages que cause leur exécution, bien qu'en les exécutant, elle reste dans les limites de son droit.

C'est là une application de la théorie de la responsabilité spéciale et plus étendue en matière de travaux publics que nous avons étudiée au commencement du chapitre II.

Nous avons annoncé en troisième lieu l'hypothèse où la ligne traverse une mine, une carrière ou une tourbière.

La bande de terrain que la ligne occupera directement par ses voies et ses dépendances et qui doit être incorporée au domaine public fera l'objet d'une expropriation. Il n'y a pas lieu de nous en occuper ici.

Nous ne devons considérer que les parties avoisinantes qui sans être prises pour la construction subiront du fait de son voisinage un préjudice. Les galeries et les puits nécessaires pour l'exploitation de la mine creusés trop près amèneraient des affaissements de terrain, des crevasses qui pourraient compromettre non seulement la solidité de la voie, mais même son existence. Dans l'intérêt de la conservation de la ligne, et par mesure de prudence il sera donc quelquefois nécessaire d'interdire l'exploitation de la mine ou de la carrière sur une certaine étendue. L'Administration peut aussi sans interdire l'exploitation d'une façon absolue, prescrire des mesures spéciales à prendre dans le but de consolider les travaux, et ne permettre l'exploitation que suivant un mode particulier présentant toutes les garanties voulues.

La loi du 21 avril 1810 sur les mines et celle du 27 juillet 1880, qui l'a révisée ont toutes deux prévu le cas qui nous occupe. L'article 50 de la nouvelle loi consacre le pouvoir de contrôle et de surveillance du Préfet en cette matière. Il est ainsi conçu : « Si les
« travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine
« sont de nature à compromettre la sécurité publique,
« la conservation de la mine, la sûreté des ouvriers
« mineurs, la conservation des voies de communi-
« cation, celle des eaux minérales, la solidité des habi-
« tations, l'usage des sources qui alimentent des villes,

« villages, hameaux et établissements publics, il y sera
« pourvu par le Préfet. »

L'interdiction administrative d'exploiter ou la prescription des mesures spéciales à prendre pour l'exploitation résulte directement de l'application de cet article.

Quelle que soit la décision prise par l'Administration, il en résulte toujours pour le concessionnaire de la mine ou le propriétaire de la carrière un préjudice et une gêne considérables. Y a-t-il là un dommage au sens de la loi du 28 pluviôse an VIII ? N'y a-t-il pas plutôt une véritable expropriation, quand l'interdiction d'exploiter est définitive ?

Nous distinguerons entre le cas où la ligne traverse une mine souterraine et celui où elle coupe une carrière ou tourbière à ciel ouvert.

Mines. — Aux termes de l'article 7 de la loi du 21 avril 1810, la mine concédée est une propriété distincte de la surface du sol. « L'acte de concession
« donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle
« est dès lors disponible et transmissible comme tous
« autres biens..... » Il peut se faire que la mine ait été concédée au propriétaire de la superficie, mais le plus souvent elle l'est à une Société ou à un étranger. Il se trouve donc y avoir deux propriétaires sur le même terrain, le propriétaire du dessus et celui du dessous. Un arrêt du Conseil d'Etat, 15 juin 1864-346, a formellement admis ce principe postérieurement à la Cour de Cassation, qui l'avait proclamé elle-même dans un arrêt pris toutes Chambres réunies le 3 mars 1841. Nous ne parlerons pas pour l'instant, du propriétaire

de la superficie, qui reste étranger aux dommages causés par le tunnel à la mine, ou du moins qui n'est touché qu'indirectement par la moins-value qui en résulte. Mais occupons-nous du concessionnaire lui-même.

Puisque, ainsi que nous l'avons reconnu, le concessionnaire de la mine est un véritable propriétaire, il a droit comme tel à une indemnité pour le préjudice que lui cause la construction de la ligne. On objecterait en vain que la concession est faite sous réserve des droits de l'Etat, que celui-ci peut en vertu de ses pouvoirs de police et de sûreté prescrire telles mesures qu'il croit utiles pour la sécurité générale, et cela sans indemnité. Il peut en être ainsi dans les concessions ordinaires ; mais la concession d'une mine n'est pas une concession ordinaire présentant les caractères distinctifs de précarité et de révocabilité *ad nutum*.

L'art. 7 de la loi du 21 avril 1810 dit en effet que la concession donne la propriété perpétuelle de la mine... et dont on ne peut être exproprié que dans le cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés conformément au Code civil. L'Etat qui a concédé une mine ne saurait donc sans indemnité priver le propriétaire d'une partie de sa jouissance. Il devra traiter comme avec tout autre propriétaire.

Quelle est donc la nature de l'interdiction administrative d'exploiter ?

Doit-on y voir une expropriation ? N'est-ce pas plutôt un simple dommage ?

Nous savons qu'il y a expropriation toutes les fois qu'il y a dépossession du propriétaire au profit de

l'expropriant; ce que l'un perd, l'autre l'acquiert.

Nous appliquerons ici ce critérium de l'expropriation que nous avons établi au début de cette thèse. Dans le cas qui nous occupe, l'interdiction administrative d'exploiter les couches de la mine avoisinantes du tunnel n'emporte aucune adjonction au domaine public. Le propriétaire n'est même pas dépossédé au sens strict du mot. Sans doute l'interdiction indéfinie d'exploiter équivaut presque à une dépossession, à une privation de jouissance complète, puisque la seule façon de jouir d'une mine, c'est d'en tirer parti en l'exploitant. Mais il n'y a pas changement de propriétaire; l'Etat ne s'est pas enrichi de la perte subie par le concessionnaire de la mine. Nous ne pouvons donc y voir qu'un simple dommage. Le cas d'ailleurs où un propriétaire perd la jouissance utile complète et définitive d'une partie de sa propriété sans qu'il y ait pour cela expropriation, n'est pas rare. C'est ce qui arrive le plus souvent en matière de dommages permanents. Et c'est précisément dans cette catégorie de dommages que nous croyons pouvoir faire rentrer l'interdiction administrative d'exploiter.

M. Laferrière, dans son *Traité de la juridiction administrative*, a adopté cette manière de voir, et nous ne saurions mieux faire que de le suivre sur ce terrain.

D'ailleurs, qu'on y voie un simple dommage ou qu'on prétende y trouver les éléments d'une véritable expropriation, le principe du droit à indemnité est toujours reconnu. C'est le point important. La controverse qui a donné naissance aux plus vifs débats, et dont nous croyons utile de relater ici les différentes phases, n'a

jamais porté que sur la question de compétence.

La Cour de Cassation vit à l'origine dans l'interdiction administrative d'exploiter une véritable expropriation, et elle consacra sa manière de voir dans plusieurs arrêts. Le Conseil d'Etat (11 mars 1861-173) se prononça en sens contraire et revendiqua pour l'autorité administrative la reconnaissance du litige. Le Tribunal des Conflits fut enfin saisi de la question et se prononça à diverses reprises, mais dans des sens différents. Au début dans un arrêt du 5 mai 1877 (Compagnie des houillères de Saint-Etienne contre chemin de fer P. L. M.), il établit une distinction entre l'interdiction provisoire et l'interdiction définitive.

Lorsque l'interdiction d'exploiter est provisoire et prononcée pour un temps déterminé à l'avance, il décida qu'il n'y avait qu'un simple dommage aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII. Lorsqu'il s'agit au contraire d'une interdiction dont la durée n'est pas déterminée, le Tribunal des Conflits admit qu'il y avait une déposssession complète équivalant à une expropriation.

Cette jurisprudence du Tribunal des conflits, contraire à la théorie des dommages permanents et de l'expropriation ne pouvait pas se maintenir longtemps. Aussi dans un arrêt postérieur du 8 avril 1884, ce même Tribunal modifia sa manière de voir, et admit que l'interdiction d'exploiter même lorsqu'elle est prononcée sans limite déterminée à l'avance ne peut pas équivaloir à une expropriation et ne constitue qu'un dommage, dont l'appréciation appartient à la jurisprudence administrative.

— ARRÊT DU TRIBUNAL DES CONFLITS, 8 AVRIL 1884.
(*Mines de Combes et Société de Rive-de-Gier c. Chemins de fer de Lyon.*)

« Considérant que le Ministre des Travaux publics
« a interdit, jusqu'à ce qu'il en soit autrement or-
« donné, l'exploitation de la mine à moins de 30 mètres
« de la ligne de chemin de fer ; considérant que les
« sieurs Coste et consorts, prétendent que, à raison du
« temps écoulé depuis que cette interdiction a été pro-
« noncée, et de l'incertitude qui existe sur le point de
« savoir si elle pourra jamais être levée, le préjudice
« dont ils se plaignent doit être considéré comme équi-
« valant à une dépossession complète et définitive
« d'une partie de la concession minière ; mais consi-
« dérant, d'une part et en fait, qu'il n'est pas établi
« par l'instruction que l'exploitation du massif houiller
« actuellement frappé d'interdiction pourra jamais
« être autorisée sans compromettre la sécurité des
« ouvrages dépendant de la voie ferrée : que la Com-
« pagnie des chemins de fer soutient au contraire que
« cette exploitation ne produirait moyennant cer-
« taines précautions aucun inconvénient pour la su-
« perficie. Considérant d'autre part, que le jour où il
« serait permis d'extraire le charbon qui se trouve
« dans la zone déterminée par l'arrêté ministériel,
« l'exploitation s'en ferait au profit et pour le compte
« des sociétés concessionnaires des mines, d'où la
« conséquence que les sociétés ne sont pas fondées
« à soutenir que l'interdiction d'exploiter la partie
« de leurs mines située à moins de 30 mètres de
« l'axe du chemin de fer équivaut à une expropria-

« tion, et que par suite, le préjudice qui en résulte
« pour elles doit être apprécié par l'autorité judi-
« ciaire par application de la loi du 3 mai 1841 ;
« considérant que le préjudice allégué ne constitue
« qu'un dommage en matière de travaux publics et
« que la connaissance des demandes en indemnité
« pour la réparation des dommages de cette nature,
« lors même qu'ils sont permanents, quelle qu'en
« soit l'étendue, est réservée à la juridiction admi-
« nistrative par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse
« an VIII. »

Pourrait-on prétendre d'autre part que l'interdiction d'exploiter dans un certain rayon constitue une servitude d'utilité publique ?

M. Aucoc l'a soutenu, et poussant sa théorie jusqu'au bout refuse tout droit à indemnité au concessionnaire de la mine, à moins que l'interdiction ne vienne frapper une zone déjà en exploitation.

Ainsi il ne suffirait pas que la carrière fût ouverte ou la mine en activité, il faudrait que l'exploitation eût déjà porté sur la zone frappée d'interdiction. C'est la conséquence logique de son point de départ. Nous avons vu qu'en principe la servitude d'utilité publique ne donne pas lieu à indemnité, à moins qu'elle n'oblige le riverain à la destruction ou à la suppression d'un état de chose préexistant.

Ce système paraît excessif, et ni la doctrine ni la jurisprudence n'ont suivi M. Aucoc dans cette voie. Les mesures prises par l'Administration dans le but d'assurer la conservation de la voie dans la traversée d'une mine ne sont pas une servitude d'utilité publique.

Elles n'ont pas le caractère de généralité et d'uniformité qui constitue la servitude. Elles sont au contraire variables suivant les cas et les nécessités. Elles consistent soit dans de simples travaux de consolidation, soit dans l'interdiction temporaire d'exploitation, quelquefois dans l'interdiction définitive.

Il demeure donc acquis aujourd'hui que l'interdiction administrative d'exploiter les parties de la mine voisine du chemin de fer est un dommage ordinaire dont la compagnie doit indemniser le concessionnaire. Mais le propriétaire de la superficie, n'a-t-il pas lui aussi subi par contrecoup un dommage, et ne lui doit-on pas aussi une indemnité ?

D'après la loi de 1810 sur les mines et celle du 27 juillet 1880 qui l'a révisée, le propriétaire de la surface auquel l'État a enlevé la mine pour la concéder à un tiers a droit à une redevance proportionnée au revenu de la mine. — Art. 6 de la loi du 21 août 1810. — « L'acte de concession règle les droits des propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées ». Cette base posée, il est évident que toute cause amenant une diminution dans le produit de la mine, diminuera dans une proportion égale la redevance due au propriétaire de la superficie. Il subira donc lui aussi un dommage du fait de l'interdiction d'exploiter prononcée par l'Administration, puisque cette interdiction aura pour effet d'amener une diminution dans le chiffre de ses revenus ; et il aura de ce chef droit à une indemnité de la compagnie.

Nous avons supposé jusqu'ici une mine en exploitation, une mine concédée. Mais il peut se faire que le

tunnel soit creusé dans une mine non concédée ou même dans un terrain renfermant des richesses minérales ignorées du propriétaire de la surface. Le cas est tout différent du précédent en ce qui concerne l'interdiction d'exploiter. Ici, on ne peut plus dire que cette interdiction a pour effet de diminuer le produit de la mine, puisque celle-ci ne produit encore rien. C'est une richesse qui dort, dont on ignore le revenu annuel. Le dommage qui pourra résulter de l'interdiction d'exploiter dans une certaine périphérie n'est, quant à présent, qu'éventuel. Il manque du caractère essentiel d'actualité pour pouvoir donner naissance à une action en dommages-intérêts.

On ne pourra calculer l'étendue du préjudice et la moins-value qui en résultera, que lorsque la mine sera mise en exploitation et produira des revenus annuels. Alors seulement le dommage apparaîtra, et pourra servir de base à une action en indemnité. Il pourrait d'ailleurs arriver que la mine ne soit jamais exploitée, et par suite que le préjudice n'apparaisse jamais. Si l'indemnité était payée avant l'exploitation, elle le serait sans cause.

Carrières à ciel ouvert. — Les mêmes questions de dommage et d'indemnité peuvent se poser quand la ligne au lieu de couper une mine par un souterrain, traverse une carrière ou une tourbière à ciel ouvert. L'interdiction d'exploiter à moins de 30 mètres de la ligne prononcée au profit de celle-ci cause un dommage au propriétaire de la carrière. C'est toute une partie de sa propriété considérablement dépréciée,

puisqu'il ne peut plus en extraire la tourbe ou les pierres qui en font la richesse. Néanmoins le dommage est ici moins important que dans le cas de la même interdiction frappant une mine, dont on ne peut jouir que par l'exploitation. Car dans l'hypothèse qui nous occupe si le propriétaire se trouve privé du droit d'extraire les richesses minérales que contient son fonds, il pourra généralement en tirer un certain profit d'une autre façon, par exemple en y plantant des bois ou en en jouissant, suivant tel autre mode qui pourra convenir. La question d'expropriation ne saurait donc se poser ici, et personne ne conteste qu'il ne s'agisse dans l'espèce que d'un simple dommage. Pour qu'une indemnité puisse être due, il faut, comme nous l'avons fait observer dans l'hypothèse d'une mine, que la carrière soit ouverte et en exploitation; c'est à cette condition seulement que le dommage aura le caractère d'actualité nécessaire. Nous écarterons d'ailleurs comme plus haut la théorie trop restrictive de M. Aucoc.

Le Conseil d'Etat a reconnu le droit à indemnité dans plusieurs arrêts statuant sur l'hypothèse que nous venons d'étudier.

— C. D'ETAT, 16 FÉVRIER 1878-188.

« Considérant que la carrière appartenant à la commune était en pleine exploitation, antérieurement
« à l'établissement de la voie ferrée; que le préfet, par
« son arrêté ci-dessus visé, a interdit l'exploitation de
« cette carrière sur la demande de la compagnie, et
« dans l'intérêt exclusif de la conservation de ses ouvrages, que d'après l'art. 10 de la loi du 15 juillet
« 1845 cette interdiction ne pouvait être prononcée

« sans ouvrir en faveur de la commune un droit à
« indemnité. »

— C. D'ETAT, 3 JUIN 1881-614.

« Considérant que si devant le jury d'expropriation
« le sieur Péretmère réclamait et a obtenu une indem-
« nité, tant à raison des parcelles de la carrière qu'il
« exploitait qui ont été prises pour la construction
« du chemin de fer d'Ermont à Valmondois, que pour
« l'ensemble des dommages se rattachant à ladite
« expropriation et comprenant notamment la difficulté
« d'exploiter les parcelles enclavées, il résulte de
« l'instruction et la Compagnie des chemins de fer du
« Nord ne conteste pas qu'il a fait des réserves
« expresses en ce qui concerne l'indemnité qui pour-
« rait lui être due relativement au dommage que lui
« fait éprouver l'interdiction d'exploiter sa carrière
« dans les parcelles comprises dans les zones de pro-
« tection de la voie ferrée.

« Considérant que la carrière exploitée par le sieur
« Péretmère était en pleine exploitation à l'époque
« où a été construite la ligne d'Ermont à Valmondois ;
« que dès lors la Compagnie des chemins de fer du
« Nord n'est pas fondée à soutenir que ledit sieur
« Péretmère n'est pas recevable à réclamer une in-
« demnité à raison du préjudice qui résulterait pour
« lui de l'interdiction prononcée par l'arrêté ci-dessus
« mentionné. » (Voir C. d'Etat, 6 août 1887-666.)

Nous venons d'examiner dans cette section les modifications que l'établissement d'une ligne de chemin de fer peut apporter dans le relief du sol et les dommages qui peuvent en résulter. Nous nous sommes

occupés des remblais, déblais, tranchées, tunnels, des mines et carrières traversées par la voie. — Si maintenant au lieu de considérer le sol dans son épaisseur, nous le considérons dans sa surface au point de vue de la planimétrie, nous verrons que la construction d'une voie ferrée est souvent l'origine de bouleversements d'où peuvent naître des dommages. Les cas sont ici plus nombreux et plus variés. La superficie du sol est sillonnée de rivières, de ruisseaux, de routes, et de sentiers. Une ligne dans son tracé coupera infailliblement en maints endroits ce réseau d'artères et de voies de communication, et y apportera des modifications souvent préjudiciables aux intéressés. De là un vaste champ d'application ouvert à notre étude.

II. — MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME DES EAUX.

— COURS D'EAU DÉVIÉS. — DOMMAGES AUX USINES.

— OBSTACLES APPORTÉS A LA NAVIGATION.

a. — Ecoulement des eaux pluviales.

L'écoulement des eaux pluviales est un fait naturel auquel la construction d'une ligne de chemin de fer ne doit pas apporter d'obstacle.

L'art. 640 du Code civil dit : « Les fonds inférieurs
« sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés, à
« recevoir les eaux qui en découlent naturellement
« sans que la main de l'homme y ait contribué. Le
« propriétaire inférieur ne peut point élever de digue
« qui empêche cet écoulement. »

Le domaine public est assujetti à cette obligation comme celui des particuliers. Il doit recevoir les eaux

qui viennent normalement du fonds supérieur, et ne doit opposer aucun obstacle à leur libre cours. Généralement les compagnies de chemins de fer établissent le long de la voie des fossés collecteurs pour en favoriser l'écoulement jusqu'aux aqueducs plus importants. Mais si la construction de la ligne avait pour effet de retenir les eaux, et de provoquer ainsi l'inondation des propriétés riveraines, il en serait dû réparation. Même solution pour le cas où les fossés et canalisations établis pour collectionner toutes les eaux des terrains plus élevés seraient insuffisants et dégageraient leur trop plein sur le fonds inférieur.

b. — Cours d'eau.

Le même principe du libre écoulement des eaux s'applique à plus forte raison quand la ligne traverse une rivière ou un cours d'eau. La compagnie doit prendre toutes les mesures nécessaires pour que les ponts ou ponceaux établis sous la voie ferrée aient un dégagement suffisant. Si par suite de l'insufisance d'ouverture des arches du pont, la rivière déborde et inonde les propriétés voisines, la compagnie est responsable du dommage causé. Il y a là en effet un préjudice matériel dont l'ouvrage public est la cause directe, et qui par suite présente les conditions voulues pour donner naissance à une indemnité.

Nous pouvons nous reporter à un grand nombre d'arrêts du Conseil d'Etat, qui tous reconnaissent formellement le droit à indemnité en pareil cas : C. d'Etat, 23 juin 1864-597 ; 22 novembre 1866-1066 ; 4 décembre 1871-292 ; 4 juillet 1873-623 ; 8 janvier 1886-18.

— C. d'ÉTAT, 23 JUIN 1864-597.

« Considérant que la Compagnie des chemins de fer
« de l'Est a dû pour préserver la commune de Longe-
« ville des dangers auxquels l'exposaient en cas
« d'inondation les travaux du chemin de fer de Metz
« à Thionville, construire en amont de ladite com-
« mune une digue de garantie et de retenue;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que si la
« plus grande partie des dégâts causés par les eaux
« dans la propriété du sieur Harmand, lors de l'inon-
« dation de 1861, doit être attribuée à l'effet naturel
« du débordement de ces eaux, les travaux exécutés
« par la Compagnie ont, dans les conditions où a eu
« lieu ladite inondation, et en ce qui concerne ladite
« propriété, contribué à augmenter le dommage; que
« ce dommage doit être réparé par la Compagnie. »

L'établissement d'un pont trop étroit sur une rivière peut avoir un autre effet que l'inondation momentanée des propriétés voisines. Il peut en rétrécissant la largeur normale de la rivière, en l'encaissant, lui donner par là un cours plus impétueux et occasionner des courants et des remous préjudiciables aux propriétés riveraines. Il se produira des corrosions sur les rives. Celles-ci se mineront peu à peu entamées par la force des eaux et finiront par disparaître dans le lit de la rivière. S'il est prouvé que cet état de choses provient de l'établissement défectueux des ponts construits, que sans cet obstacle apporté à la libre circulation des eaux, les dommages ne se fussent pas produits, la responsabilité de la Compagnie est engagée : une indemnité sera due. (C. d'Etat, 14 déc. 1888-983).

Il en est de même lorsque l'ouvrage sans être l'origine immédiate et unique du dommage en est simplement une cause d'aggravation. La Compagnie se retrancherait en vain derrière le cas de force majeure. Si le préjudice tout entier ne lui est pas imputable, elle est à coup sûr responsable de l'aggravation produite.

Le cas s'est présenté souvent.

Une rivière ou un torrent subit à de certaines époques de l'année une augmentation considérable de son volume d'eau et inonde momentanément la campagne voisine. Si par suite des travaux du Chemin de fer, d'un pont d'une ouverture insuffisante ou d'un remblai barrant la vallée, l'inondation augmente de proportions ou dure plus longtemps, la Compagnie auteur de l'ouvrage est responsable de l'augmentation du préjudice causé. Il y a eu en effet dans cette hypothèse deux éléments de dommages à considérer. L'élément force majeure qui a été la cause première de l'inondation et contre lequel aucun recours n'est possible et en second lieu l'élément ouvrage public qui a contribué à augmenter le désastre, à en aggraver les conséquences et la durée. Ce second élément seul peut servir de base à un recours et déterminer l'admission d'une indemnité. Le Conseil d'Etat en a jugé ainsi avec beaucoup de raison dans un arrêt du 11 déc. 1885-961.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le
« dommage causé au sieur Genay par l'irruption des
« eaux de la rivière la Verdurette, doit être attribué
« tant aux travaux du Chemin de fer qu'à la situation
« naturelle des lieux, qu'en allouant au sieur Genay
« une indemnité de 500 francs le Conseil de Préfecture

« a fait une juste appréciation de la part de responsabilité revenant à l'Etat dans ledit dommage. »

— C. d'ETAT, 8 JANVIER 1886-18.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que par suite de la position du pont de la Mirre établi par la Compagnie, les eaux de ce ruisseau sont en temps de crue rejetées sur la propriété du sieur Andrieu, et que cette disposition des lieux a eu pour effet d'aggraver lors de l'inondation des 11-12 sept. 1875 les dommages que cette propriété a éprouvés ;

« Considérant que la Compagnie n'établit pas que le Conseil de Préfecture de l'Aude en fixant à la somme de 1229 fr. 23 l'indemnité due au sieur Andrieu, ait fait une évaluation exagérée du préjudice... »

Voir encore : C. d'Etat, 27 juin 1890 et 5 décembre 1890.

En résumé et d'une façon générale on peut dire que les Compagnies de Chemins de fer doivent non seulement la réparation du préjudice qu'elles causent directement aux riverains des cours d'eau, mais encore celle des aggravations qu'elles apportent aux dommages naturels ou produits par la force majeure.

La jurisprudence est constante en ce sens.

c. — Dommages aux usines.

Il est une catégorie spéciale de dommages qui rentrent bien dans la règle générale, mais que nous devons examiner séparément à cause de leur importance : il s'agit des dommages causés aux usines établies sur les cours d'eau.

Il arrive fréquemment, comme nous venons de le voir, que les travaux de construction d'une ligne de chemin de fer modifient le plan d'eau d'une rivière en l'élevant ou en l'abaissant. Ces modifications apportent forcément un trouble au bon fonctionnement des usines situées sur son cours. Elles auront pour effet soit de diminuer la force motrice de ces usines, soit de les inonder, et par suite d'occasionner ainsi des chômages plus ou moins prolongés. Il peut même arriver, si le cours d'eau vient à être complètement absorbé ou détourné, que l'usine se trouve désormais entièrement dépourvue de force motrice.

La compagnie, cause de ces dommages, devra-t-elle dans tous les cas une indemnité?

Nous devons distinguer pour établir le droit à indemnité des usines, si elles sont assises sur un cours d'eau navigable et flottable ou non, et rechercher si elles ont une existence légale.

1° Usines situées sur un cours d'eau navigable et flottable.

La distinction est nécessaire, bien que le dommage causé par l'Administration ou la Compagnie soit arfaitement direct et matériel, parce que sur les cours d'eau navigables et flottables et qui font par là même, partie du domaine public, les concessions accordées pour l'établissement d'usines ou moulins sont essentiellement précaires et révocables. L'usinier n'a pas un droit ferme et définitif; il ne bénéficie que d'une autorisation temporaire et révocable au gré de l'administration; et nous avons déjà vu que le retrait d'un simple avantage précaire ne constitue pas un dom-

mage indemnisable. L'usinier peut donc se voir retirer l'eau, qui est la source de sa force motrice, sans avoir la moindre protestation à faire. Une circulaire de 1851, prévoyant le cas, dit en toutes lettres : « Si à quelque époque que ce soit dans l'intérêt de la navigation, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie ou de la salubrité publique, l'administration reconnaît nécessaire de prendre des dispositions qui privent le concessionnaire d'une manière temporaire ou définitive de tout ou partie des avantages à lui concédés, le concessionnaire n'aura droit à aucune indemnité, et pourra seulement réclamer la remise de tout ou partie de la redevance qui lui est imposée. »

Telle est la règle générale qui régit les usines, établies sur les cours d'eau dépendant du domaine public : droit absolu de l'administration de disposer de la force motrice à son gré, de la retirer par conséquent à l'usinier sans indemnité. Celui-ci ne possède qu'une concession précaire, et l'administration si favorable qu'elle puisse être, ne pourrait jamais lui donner un droit plus solide, puisque les cours d'eau dont s'agit font partie du domaine inaliénable et imprescriptible de l'Etat.

Mais à cette règle il y a des exceptions : ce sont les cas où l'usine a une existence légale. Nous allons les examiner en détail, et nous verrons que dans ces cas le droit à indemnité existe, bien que l'usine repose sur un cours d'eau du domaine public.

a. — L'établissement de l'usine remonte à une époque antérieure à l'édit de Moulins du 1^{er} fév. 1566. Cet Édit de Moulins appelé encore Édit du Domaine est l'acte fondamental qui a créé l'inaliénabilité du do-

maine public. Avant 1566, le domaine de la Couronne était aliénable; le roi pouvait en disposer à son gré et les aliénations consenties à cette époque étaient irrévocables. L'Édit de Moulins en déclarant l'inaliénabilité du domaine public pour l'avenir n'a pas eu pour effet de dépouiller les propriétaires antérieurs ni de modifier la nature de leurs droits. Jouissant d'un véritable droit de propriété sur la force motrice à une époque où l'autorité publique pouvait en disposer, ils sont restés propriétaires; et personne aujourd'hui ne pourrait les dépouiller de leur propriété sans leur payer une indemnité. Plusieurs arrêts du Conseil d'État consacrent formellement ce principe : (Conseil d'État, 16 décembre 1852-630. — 7 mars 1861-172.

La question s'est présentée pour des usines situées dans des régions nouvellement réunies à la France, comme Nice et la Savoie. On s'est demandé quelle situation leur était faite. Il semble que ces pays par leur annexion à la France ont dû se trouver soumises à partir de la date de cette annexion à l'Édit de 1566. Dès lors il ne faut reconnaître l'existence légale qu'aux usines établies antérieurement à l'incorporation de ces provinces, à moins que le régime de domanialité du pays ne s'y oppose.

Reste la question de preuve.

Comment prouver la concession antérieure à 1566? Le plus souvent les titres primitifs de concession auront disparu; et la preuve, si on exigeait la production de l'acte de concession lui-même, serait impossible à faire dans bien des cas. La jurisprudence du Conseil d'État est moins rigoureuse. Elle se contente de titres

récognitifs ou de pièces postérieures attestant simplement l'existence de l'usine avant l'année 1566. L'usinier qui d'une manière quelconque aura prouvé l'existence de son usine avant l'Édit de Moulins sera donc recevable dans sa réclamation, si une atteinte quelconque est portée à son droit.

b. — L'usine a été vendue nationalement pendant l'époque révolutionnaire. Dans ce cas, l'État vendeur doit la garantie en sa qualité de vendeur, et l'acquéreur ne peut être dépossédé sans indemnité.

C'est l'application pure et simple des art. 1625-1626 du C. civ...

Art. 1626 : « Quoique lors de la vente il n'ait été fait
« aucune stipulation sur la garantie, le vendeur est
« obligé de droit à garantir l'acquéreur de l'éviction qu'il
« souffre dans la totalité ou partie de l'objet vendu. »

Il résulte bien de cet article fondamental sur la garantie en matière de ventes, qu'aucune stipulation spéciale n'est nécessaire pour établir cette garantie de l'État. Elle existe par le fait même de la vente sans stipulation expresse, et porte tant sur l'existence de l'usine que sur l'affectation de la force motrice et sur la jouissance des eaux. L'État en vendant une usine, aliène du même coup le moteur hydraulique nécessaire à son fonctionnement, et se trouve garant de l'éviction de l'un et de l'autre. Si donc, dans un but d'utilité générale, par la construction d'une ligne de chemin de fer, une atteinte est portée soit à l'usine, soit à son moteur, le plan d'eau de la rivière, une indemnité sera due et l'État garant du paiement de cette indemnité.

Nous rapportons ici un arrêt du Conseil d'État rendu dans une espèce intéressante, parce que les deux cas que nous venons d'étudier y sont réunis.

— C. D'ÉTAT, 11 MARS 1861-172.

Il s'agit d'une demande d'indemnité formée par le propriétaire d'un moulin établi sur un cours d'eau navigable, dont l'existence remonte à une époque antérieure à 1566, et qui fut vendu nationalement en 1792. Le Conseil d'Etat reconnaît dans cet arrêt que sa force motrice ne peut être supprimée sans indemnité.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du registre sus-visé contenant copie des « dénombrements faits en 1540 par les feudataires de « la sénéchaussée de Guercy, que l'usine des héritiers « Ser, située sur le Lot, a une existence antérieure « à 1566 et qu'il est reconnu par Notre Ministre de « l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics « qu'elle a été en 1792 vendue par l'Etat sans aucune « réserve ; qu'il suit de là que c'est à tort que l'arrêté « attaqué a décidé que la dite usine n'avait pas d'existence légale et qu'à raison de la suppression de sa « force motrice aucune indemnité n'était due par « l'Etat aux héritiers Ser. »

2° Usines situées sur un cours d'eau non navigable.

Ici, la question de concession ne se pose pas. L'Etat n'a rien à concéder parce que le cours d'eau sur lequel est établie l'usine n'appartient pas au domaine public.

Ainsi que nous allons le voir le seul droit de l'Administration est d'intervenir pour réglementer l'usage de l'eau au mieux des intérêts de tous. Mais, comme dans

l'hypothèse précédente, nous devons rechercher si l'usine a une existence légale ; car cette condition est indispensable pour donner ouverture au droit à indemnité, aussi bien dans cette seconde hypothèse que dans la première.

Cette existence légale résulte de faits différents dans l'un et dans l'autre cas.

Nous avons vu dans le paragraphe précédent que pour les usines construites sur les cours d'eau du domaine public l'existence légale provient de leur établissement antérieur à 1566 ou de l'aliénation de l'usine par l'Etat. Pour celles qui sont établies sur un cours d'eau qui ne fait pas partie du domaine public, l'existence légale, nous allons le voir, résulte soit de leur construction avant 1789, soit d'une autorisation régulière accordée par l'Administration depuis cette époque.

Sans examiner la question délicate de la propriété des cours d'eau, nous pouvons affirmer que les riverains ont le droit de se servir de l'eau pour leurs besoins et d'utiliser la force motrice. Mais pour que chacun puisse tirer parti des eaux qui traversent sa propriété, pour qu'il n'en soit pas fait abus, il faut dans l'intérêt de tous que l'Administration intervienne et exerce une surveillance et un contrôle. Cela s'est toujours passé ainsi d'ailleurs. Antérieurement à la Révolution, la police des cours d'eau et rivières appartenait au seigneur du fief sur lequel ils coulaient ; des usines ou moulins ne pouvaient être établis que par suite d'une concession expresse ou tacite de leur part. Ces concessions doivent être encore respectées aujour-

d'hui et forment un titre de légalité. Il en résulte, comme la preuve de ces concessions est souvent impossible à faire, que la juridiction administrative considère d'une façon générale toute usine ou moulin remontant à une époque antérieure à 1789 comme ayant une existence légale. La preuve de la concession n'est pas exigée, mais il faut au moins la preuve de l'existence de l'usine avant 1789. (C. d'Etat, 29 novembre 1851-713. — 13 juin 1860-453.)

Depuis 1790 l'existence légale résulte de l'autorisation administrative. L'usinier devra présenter un titre émanant de l'autorité compétente et autorisant l'établissement de l'usine. Ce droit d'autorisation confère autrefois aux directeurs de département par les lois de l'époque révolutionnaire appartient aujourd'hui au Préfet.

L'usine établie sur un cours d'eau non navigable ni flottable, qui a été légalement autorisée a un droit à l'eau et à la force motrice, en se conformant bien entendu aux règlements de police et aux conditions imposées par l'acte d'autorisation. Tous travaux de chemins de fer exécutés à proximité du cours d'eau et dont l'effet serait de modifier la force motrice, de faire monter ou baisser le plan d'eau, porteraient une atteinte injustifiée à l'exploitation de l'usine et donneraient naissance à un droit à indemnité. Ainsi il a été jugé par le Conseil d'Etat 6 mai 1881-477, qu'une prise d'eau pratiquée sur un étang pour l'alimentation d'une gare de chemin de fer peut donner lieu à des dommages-intérêts au profit des usiniers qui se servent des eaux de l'étang, si cette prise d'eau est suffi-

samment importante pour causer un réel dommage.

De même une indemnité a été accordée à un usinier pour déplacement du lit d'un ruisseau par des travaux de chemin de fer, parce que ce déplacement du cours d'eau modifiait forcément la situation de l'usine. (C. d'Etat, 10 décembre 1875-1008).

On s'est demandé si l'Administration en autorisant l'établissement de l'usine pouvait imposer à l'usinier la clause de non-indemnité en cas de suppression ?

Cette clause dont il a été fait grand usage jusque vers 1860 aurait pour effet de placer l'usinier, même pourvu d'une autorisation en règle dans une situation très précaire. Il n'aurait plus aucune sécurité, si la clause de non indemnité était appliquée d'une façon générale.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 13 juin 1860-458). — 19 juin 1861) a cru devoir faire une distinction parfaitement justifiée et légitime, qui concilie à la fois l'intérêt public avec les intérêts et les droits des riverains. Il distingue le dommage causé par les mesures prises par l'Administration dans un but de sécurité et de salubrité publiques de celui causé par des travaux d'utilité publique générale. Dans le premier cas, la cause de non indemnité s'appliquera; on ne saurait au contraire l'invoquer dans le second.

Il est évident que l'Administration doit pouvoir dans un but de police générale empêcher qu'une autorisation donnée ne devienne la source d'une calamité publique. Les destructions ou modifications qu'elle imposera aux usines pour parer au danger public qu'elles

peuvent présenter sont légitimes, parce que le grand intérêt public ne peut s'effacer devant les droits des particuliers. Le propriétaire ne pourra se plaindre du tort que l'Administration lui cause dans ce cas.

Mais s'il s'agit de travaux publics ordinaires, de construction d'une ligne de chemin de fer par exemple, le même intérêt pressant n'est plus en jeu. Il ne s'agit plus ici du droit de police de l'Administration, il ne s'agit plus de salubrité et de sécurité publiques. L'intérêt public l'emportera sans doute sur l'intérêt privé, en ce sens que les travaux à effectuer se feront quand même, mais ils ne se feront pas sans indemnité et sans réparation des préjudices causés. La clause de non indemnité serait dans ce cas sans effet.

Cette interprétation très rationnelle admise par le Conseil d'Etat a trouvé son application dans un grand nombre d'arrêts. (C. d'Etat, 19 déc. 1879-824.)

Lebon dit à ce sujet : « Lorsque le chômage d'une
« force motrice sur un cours d'eau non navigable a
« été causé par l'exécution de travaux publics étran-
« gers à des mesures de police, l'usinier a droit
« à une indemnité spécialement prévue pour le cas
« d'exécution des travaux qui ont causé le dommage. »

d. — Obstacle apporté à la navigation.

Lorsque le tracé d'une ligne traverse un fleuve, une rivière navigable, il est urgent que pendant la construction des ponts ou viaducs la navigation ne soit pas interrompue. Les cours d'eau au point de vue de la circulation et du commerce par eau, peuvent être comparés et assimilés aux chemins. Ils sont en somme des

moyens de communication; même très perfectionnés puisque selon l'expression de Pascal, ce sont des chemins qui marchent. Or, comme pour les routes, le Ministre, en vertu de son droit de police générale peut prescrire à la Compagnie des mesures pour éviter que la circulation ne soit interrompue ou rendue difficile et dangereuse pendant la construction des ouvrages d'art destinés à la ligne. La Compagnie doit s'y conformer, et par là elle se met à couvert. Personne ne peut la rechercher pour dommage ou gêne apportés à la navigation et au flottage. Elle se retrancherait avec pleine sécurité derrière le règlement administratif qui lui a tracé les mesures auxquelles elle s'est rigoureusement conformée.

Il en est de même pour les dommages et la gêne apportée non plus par les ouvrages provisoires pendant la confection des travaux, mais par l'établissement définitif des constructions. Lorsque la Compagnie pour l'édification des piles des ponts, pour la hauteur des arches au-dessus du plan d'eau, pour l'étendue et la largeur des quais, s'est conformée aux instructions données par le Ministre, aucune demande de dommages intérêts ne peut être à ce sujet dirigée contre elle; elle est à l'abri de toutes poursuites.

— C. D'ETAT, 11 AOUT 1848-178.

La Compagnie du chemin de fer de Paris à Rouen avait construit un pont au Manoir sur la Seine, qui apportait une gêne appréciable à la navigation et au flottage, mais ce faisant elle s'était conformée aux mesures imposées par l'Administration dans l'intérêt de la navigation.

« Considérant qu'il appartient à l'Administration
« de déterminer dans l'intérêt général la nature et les
« dispositions des ouvrages à établir dans le lit et sur
« les bords des rivières navigables et flottables, et que
« les modifications qui peuvent survenir dans l'état
« de ces rivières par suite de l'exécution d'ouvrages
« publics, ne peuvent donner lieu contre l'Etat à une
« action en indemnité ;

« Considérant que par l'effet de la concession et par
« l'art. 23 du cahier des charges annexé à la loi sus-
« dite, la compagnie a été pour l'exécution des tra-
« vaux du chemin de fer substituée vis-à-vis des
« tiers au lieu et place de l'Etat, et subrogée dans les
« droits que les lois et règlements lui confèrent, que
« dès lors c'est à tort que le Conseil de préfecture de
« l'Eure a admis la demande du sieur Maillet-Duboullay
« et a condamné la compagnie du chemin de fer à payer au
« sieur Maillet-Duboullay une indemnité à raison des
« difficultés qui auraient été apportées à la navigation
« par la construction du pont dont s'agit. »

Toute autre est la situation de la Compagnie qui a négligé de se conformer aux prescriptions ministérielles, et qui par suite de sa négligence ou de sa faute a été cause de dommages ou d'accidents : sa responsabilité est engagée tout entière, et elle doit réparation du préjudice causé. Dans un arrêt du 26 mai 1869-536, le Conseil d'Etat a décidé qu'un concessionnaire de chemin de fer qui a négligé d'établir un signal sur la pile d'un pont en construction, bien que cette pile fut surmontée par une couche d'eau qui ne permettait pas d'en reconnaître l'existence est responsable de toutes

les conséquences de la perte d'un navire qui s'est brisé contre cette pile.

III. — MODIFICATIONS APPORTÉES AUX VOIES DE COMMUNICATION. — CHEMINS PUBLICS. — CHEMINS PRIVÉS.

Nous abordons ici une question d'une grande importance tant par la fréquence des applications, que par la gravité des intérêts qu'elle soulève. Une ligne de chemin de fer tracée dans un pays sillonné de voies aussi nombreuses qu'elles le sont aujourd'hui en France, coupe forcément et souvent ces voies de communication, les déplace, ou en change le profil et la direction.

C'est certainement l'accident le plus fréquent dans l'établissement du tracé d'une ligne ferrée. On conçoit facilement qu'il y ait là une source de dommages très sérieux. L'utilité des voies de communication dans un pays est considérable ; et toute modification apportée au réseau des chemins publics ou privés met infailliblement en jeu des intérêts très divers et peut soulever les plus graves conflits.

Nous établirons tout d'abord une distinction entre les chemins publics et les chemins privés ; car la question se présente sous un aspect différent suivant que le chemin atteint fait partie de la voirie publique ou non.

a. — Voies publiques.

1. Déviation de chemins. — Allongement de parcours. — Rampes. — Ponts.

En dehors du cas ordinaire où le tracé de la voie rencontre normalement le sol d'une route (passage à

niveau), il arrive fréquemment que le plan de la ligne se trouve à un niveau supérieur ou inférieur. Il faudra ou établir un pont si la différence des niveaux est suffisante ou créer des rampes de chaque côté pour permettre au chemin d'atteindre le niveau de la voie ; souvent ces rampes ne pourront être faites en ligne droite et nécessiteront des courbes et des allongements de parcours. Quelquefois le passage ancien est purement et simplement supprimé. La compagnie établit alors le long de la voie un chemin de dégagement qui va rejoindre le prochain passage à niveau ou le pont voisin. D'autres fois enfin, les ingénieurs se voient dans l'obligation de prendre le sol d'une route contigue et parallèle pour l'attribuer au chemin de fer, et d'en reporter l'assiette un peu plus loin.

De la plupart de ces atteintes portées à la voirie publique, il résulte soit un allongement de parcours, soit la création de courbes et de rampes toujours préjudiciables à la facilité de circulation.

Ce sont autant de dommages directs et matériels causés au domaine public. Que va-t-il en résulter ? Il est bien certain tout d'abord que la compagnie auteur du dommage doit se charger de remettre les lieux en état, de telle sorte que la circulation ne soit pas interrompue. Le Ministre des Travaux publics règle les conditions dans lesquelles doivent être opérées les modifications projetées. Les projets de modification soit de l'emplacement soit du profil des voies publiques lui sont soumis et doivent être approuvés par lui. La Compagnie va donc se charger de faire toutes les modifications qu'impose la construction de la ligne et cela à ses

frais bien entendu, et après entente avec le Ministre des Travaux publics.

Le rétablissement des voies de communication suivant un nouveau tracé ou un nouveau profil compatible avec la création de la ligne de chemin de fer, est-il la seule obligation imposée à la compagnie? Ce travail est-il exclusif de toute indemnité pour difficultés d'accès, rampes et allongements de parcours? — En un mot quand la Compagnie aura rétabli les voies de communication suivant le plan approuvé par le Ministre, pourra-t-elle se considérer définitivement libérée de ce chef à l'égard de tous? — Si dans la circonstance on s'en rapportait au droit commun en matière de dommage, il est incontestable qu'une indemnité devrait être payée à la partie lésée. Les rampes, les difficultés d'accès, les allongements de parcours sont des dommages très réels, dont la construction de la ligne est la cause directe.

Nous verrons plus loin que lorsque pareille atteinte est portée à la propriété d'un particulier, le droit à l'indemnité est admis.

Mais dans notre hypothèse il s'agit du domaine public, de routes nationales, départementales ou de chemins vicinaux et ruraux. Le dommage ici est supporté par une collectivité, l'atteinte est portée à tous ceux qui se servent du chemin en question. Est-ce là une raison pour écarter tout droit à indemnité? Il semble que non, que tout au contraire plus il y a de personnes et d'intérêts en cause, plus l'indemnité est indispensable. Eh bien, non; la Jurisprudence par un très grand nombre d'arrêts repousse toute demande

d'indemnité de la part des départements et des communes.

— C. D'ÉTAT, — 23 FÉVRIER 1870-1876.

Par suite de l'établissement du chemin de fer de Paris à Tours par Vendôme, une commune prétendait éprouver des dommages résultant de l'allongement du parcours causé par le déplacement des chemins ruraux, de la gêne apportée à la circulation par l'inclinaison des rampes et le faible rayon des courbes. Ces dommages pouvaient-ils ouvrir au profit de la commune une indemnité par la voie contentieuse? Non, répond le Conseil d'Etat par son arrêt du 23 fév. 1870.

« Considérant que la commune prétend éprouver à
« raison de l'exécution desdits travaux, des dom-
« mages résultant de l'allongement de parcours causé
« par le déplacement des chemins, de la gêne appor-
« tée à la circulation par l'inclinaison des rampes des
« parties neuves des chemins et par le faible rayon de
« leurs courbes ;

« Considérant que les travaux dont il s'agit n'ont
« été exécutés qu'après avoir été l'objet d'une en-
« quête, conformément au titre 2 de la loi du 3 mars
« 1841 et avoir été approuvés par la décision ci-des-
« sus visée du Ministre des Travaux Publics ; qu'il
« rentrait dans les pouvoirs d'appréciation du Mi-
« nistre des Travaux Publics, lorsqu'il autorisait les-
« dits travaux, de mettre à la charge de la commune
« de Villers-Blanc les dommages causés par le déplacé-
« ment de ses chemins ; que dans ces circonstances,
« ces dommages ne sauraient donner lieu à une ac-
« tion en indemnité par la voie contentieuse. »

— Autre arrêt. — 20 MARS 1874-285.

« Considérant que devant le Conseil de Préfecture,
« la demande de la ville de Cannes avait pour objet de
« faire condamner la compagnie de P. L. M. à lui
« payer une indemnité de 1508 francs à raison du pré-
« judice que lui aurait causé l'exhaussement de 0^m12
« par mètre de la rampe du chemin de Riou par suite
« du raccordement dudit chemin avec le nouveau sol
« de la route nationale n° 97 ,

« Considérant qu'il résulte de l'instruction, que les
« travaux dont s'agit n'ont été exécutés par la com-
« pagnie des chemins de fer P. L. M. qu'après avoir
« été l'objet d'une enquête conformément au titre 2 de
« la loi du 3 mai 1841, et avoir été approuvés par dé-
« cision du Ministre des Travaux publics; qu'il ren-
« trait dans les pouvoirs d'appréciation du Ministre
« des Travaux publics d'autoriser les modifications de
« l'emplacement ou du profil des voies publiques, qui
« pouvaient être nécessaires pour l'établissement du
« chemin de fer ou ses dépendances, et de régler les
« conditions dans lesquelles ces modifications devaient
« être opérées ; que le préjudice dont se plaint la ville
« de Cannes, et qui résulterait de l'exhaussement de la
« rampe du chemin de Riou n'est pas de nature à lui
« ouvrir un droit à indemnité par la voie contentieuse ». (Voir encore l'arrêt du 14 décembre 1877-977).

Pour expliquer cette jurisprudence, on a dit que donner une indemnité aux administrations publiques qui représentent l'Etat, le Département ou la Commune, ce n'est pas indemniser les véritables parties lésées qui sont tous les particuliers qui usent du chemin. A

quoi servira, dit-on, que la Commune encaisse une somme déterminée pour réparation du préjudice causé au domaine communal? Les habitants qui sont les vraies victimes n'en toucheront pas un sou et subiront quand même le préjudice. L'indemnité serait sans profit pour les vrais intéressés. Cette explication n'est pas sérieuse, et contraire aux vrais principes.

Il ne s'agit là que d'une question d'attribution ou de répartition d'indemnité. Quelque difficile que soit cette répartition, elle ne doit pas servir de prétexte à la négation du droit lui-même. Un dommage existe, direct et matériel, causé par une Compagnie de chemins de fer à un Département ou à une Commune. Ces administrations publiques, comme tout particulier, se trouvent naturellement créancières de la Compagnie pour une indemnité de réparation. Le droit à indemnité existe : c'est un fait certain.

La difficulté consiste dans l'attribution équitable de l'indemnité entre tous de telle sorte que tous les intéressés en profitent. On a parlé d'une distribution des deniers entre les habitants les plus directement atteints par le préjudice. C'est une façon rapide d'en finir, mais qui n'atteint pas complètement le but poursuivi. Les plus éprouvés se trouveraient seuls indemnisés au détriment de ceux qui le sont moins. Pour que la répartition soit juste, il faut que tous les intéressés en profitent d'une façon générale. Il faut que l'indemnité soit employée par exemple à l'entretien du chemin, à son amélioration. Tous en jouiront également en ce sens qu'ils n'auront pas à payer de centimes additionnels destinés précisément à cet entretien dû,

puisque l'indemnité accordée y aura suppléé. L'allègement d'impôts résultant de la suppression ou de la diminution des centimes additionnels s'appliquera à chaque particulier. De cette façon, tous les intéressés, c'est-à-dire tous les habitants de la Commune auront obtenu une certaine réparation du préjudice causé.

On objecte aussi au droit à indemnité la toute puissance du Ministre des Travaux publics, qui peut déplacer de sa propre autorité les voies publiques rencontrées par la ligne de chemin de fer. C'est une prérogative attribuée dans un intérêt général, l'administration agissant comme puissance publique.

Les conclusions données par M. de Belbeuf, commissaire du Gouvernement dans l'affaire de la commune de Villerable citée plus haut, établissent nettement les droits du Ministre en cette matière.

« L'Administration, dit-il, quand elle intervient en
« vue d'assurer le service de la grande et de la petite
« voirie, agit comme puissance publique; elle exerce
« en outre une sorte d'arbitrage par lequel tenant
« compte à la fois et des avantages et des inconvé-
« nients qui peuvent résulter de la création de la voie
« ferrée, elle établit entre les divers intérêts engagés
« une équitable compensation. »

« Il suit de là, en premier lieu, que la décision par
« laquelle le Ministre compétent détermine toutes les
« conditions accessoires à l'exercice du monopole et
« règle le nouveau régime des voies publiques adja-
« centes, est un acte de haute administration qui n'est
« pas susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la
« voie contentieuse. En d'autres termes, les mesures

« prises à cet égard échappent quant à l'appréciation
« de leur mérite intrinsèque, à toute espèce de
« contrôle; elles ne sauraient être critiquées devant
« aucun tribunal administratif ou judiciaire.

« En second lieu, le pouvoir supérieur d'arbitrage
« conféré au Ministre pour le déplacement ou la modi-
« fication des anciennes voies publiques nous a paru
« exclure toute action en indemnité de la part des
« Départements et des Communes, alors même que des
« conditions moins avantageuses de pente et de relief
« assignées aux chemins rectifiés et des allongements
« de parcours menaceraient d'aggraver la dépense à
« la charge des administrations locales.

« Ainsi contre la décision ministérielle en elle-
« même, soit en ce qui concerne les dispositions qu'elle
« édicte, soit en ce qui concerne les conséquences de
« ces dispositions, pas de recours par voie conten-
« tieuse, sauf le recours pour excès de pouvoirs. »
(V. Lebon, 23 février 1870, pages 156 et suiv.)

Que le Ministre soit libre en tant que représentant
l'Administration supérieure de l'Etat de déplacer ou de
modifier les routes nationales, rien de plus naturel. Il
agit là dans sa sphère, comme représentant l'Etat sur
les domaines de l'Etat.

Mais peut-on lui reconnaître le même pouvoir en ce
qui concerne les voies départementales et les voies
communales? Ce pouvoir exorbitant du Ministre est en
contradiction avec les dispositions des lois du 21
mai 1836 et du 10 août 1871.

Ces lois ont dévolu aux Conseils généraux d'une
part, aux Conseils municipaux d'autre part, la ges-

tion des intérêts des Départements et des Communes en ce qui concerne leurs voies de communication. Ce sont donc ces Conseils qui devraient être mis en cause quand un chemin dont ils ont la gestion est rencontré par une voie ferrée. Les déviations et modifications devraient être approuvées par eux seuls, et après règlement d'indemnité avec la Compagnie, indemnité dont ils auraient ensuite à effectuer la répartition suivant les principes posés plus haut.

Le pouvoir exorbitant reconnu au Ministre sur toute espèce de chemins en cette matière est encore contraire à la justice absolue et à l'équité.

« Un Département, une Commune, êtres moraux, se
« sont créés, dit l'arrêteste, de leurs deniers, soit au
« moyen de subventions, de souscriptions particu-
« lières ou d'emprunts peu importe, et avec l'accom-
« plissement de toutes les formalités légales, un sys-
« tème de voies publiques à leur convenance. Un che-
« min de fer vient à être établi sur leur territoire. On
« confère à l'Administration supérieure, au Ministre
« agissant par délégation de la puissance souveraine,
« le droit de bouleverser ce système, de déplacer les
« chemins, d'en changer l'assiette, le niveau, la di-
« rection partout où cela semblera nécessaire pour les
« exigences de l'intérêt plus général qui s'attache à la
« construction de la voie ferrée. Les habitants auront
« dorénavant un long détour à faire, des rampes à
« descendre et à graver, tandis que la voie ferrée sui-
« vra la ligne invariablement droite et plane. Et ce-
« pendant on dénie aux communes et aux départe-
« ments tout droit à indemnité par le motif que le Mi-

« nistre, appréciateur suprême en matière de voirie
« est présumé avoir fait une espèce d'arbitrage, une
« compensation entre les dommages causés par les
« modifications apportées dans le régime des voies
« communales ou départementales et les avantages
« résultant de l'établissement de la voie ferrée. Est-ce
« juste? »

Nous ne le pensons pas. Nous devons espérer et prévoir que des mesures de décentralisation depuis longtemps attendues viendront rendre aux Conseils locaux leur indépendance en cette matière, et supprimer les pouvoirs arbitraires du Ministre sur des chemins dont il ne doit avoir à aucun titre l'administration ni la garde.

Il peut arriver que les travaux de raccordement prescrits par le Ministre des Travaux publics ne soient pas exécutés par la Compagnie. Cette fois la Commune et le Département ne sont pas désarmés. Ils subissent de ce chef un préjudice dont la Compagnie est responsable, et la jurisprudence leur reconnaît le droit de demander une indemnité. — Il en est de même s'ils subissent un dommage par la confection défectueuse des ouvrages et par les malfaçons.

Nous venons de voir que dans l'état actuel de la législation, les Départements et les Communes ne peuvent obtenir aucune indemnité pour les déviations ou modifications approuvées par le Ministre, apportées aux chemins leur appartenant.

Un simple particulier agissant en son nom personnel pourrait obtenir réparation du préjudice que peut lui causer le nouveau tracé?

Il se peut que la modification imposée au chemin ait eu pour conséquence de supprimer ou de rendre plus difficile l'accès d'une propriété particulière, de rétrécir une entrée à ce point que les voitures ne peuvent plus passer ou tourner, de créer des rampes tellement rapides qu'il en résulte un véritable préjudice pour l'exploitation des propriétés avoisinantes.

Nous touchons ici à la question des suppressions ou modifications d'accès qui sera traitée plus loin. Il est évident que la solution sera la même, que les difficultés d'accès soient produites directement par la construction de la voie ferrée elle-même ou qu'elles le soient indirectement par la modification imposée à un chemin public par la création du chemin de fer. Dans les deux cas le même dommage se produit, la même indemnité sera due.

— C. d'ETAT, 3 AOUT 1866-928.

« Considérant que la modification apportée à l'accès
« des maisons des sieurs Goulet-Petit, Giot, dame
« Venante et Juot-Jeanson, modification qui a pour
« cause l'établissement de la voie ferrée dans la tra-
« verse de la ville de Troyes, était, dans les conditions
« où elle s'est effectuée, de nature à donner lieu à l'al-
« location d'une indemnité à raison du préjudice causé
« auxdits propriétaires ; que le Conseil de Préfecture,
« en faisant de ce préjudice une appréciation diffé-
« rente de celle du tiers-expert, et en fixant le mon-
« tant de l'indemnité à un chiffre supérieur à celui qui a
« été proposé par ce dernier, n'a fait qu'user du droit
« qui lui appartenait... etc. »

Mais les riverains des chemins modifiés ne seraient

pas admis à réclamer une indemnité, si l'accès de leurs propriétés a été rétabli de telle sorte qu'ils puissent entrer et sortir comme auparavant : le dommage en effet n'existe pas.

En ce qui concerne la modification elle-même du chemin (direction modifiée, rampe augmentée, allongement de parcours) indépendamment de ses conséquences sur l'accès des propriétés voisines, il est bien évident que la Commune, le Département ou l'Etat est libre de la faire à son gré sans qu'aucune espèce d'indemnité puisse être due aux particuliers. Il peut en résulter pour eux une gêne, mais on ne saurait y voir un dommage indemnisable, puisque leur propriété n'est pas directement atteinte.

2^e Absorption [complète.

Si la Compagnie de chemins de fer, au lieu de ne porter qu'une atteinte partielle à un chemin public en le déviant ou en en déplaçant l'assiette, en augmentant une pente ou en allongeant le parcours, l'absorbe complètement, il ne s'agit plus d'une question de dommages.

Nous avons vu en effet que le caractère distinctif du dommage, c'est l'atteinte portée à la jouissance sans incorporation aucune. Là où il y a incorporation totale, il y a expropriation ou cession, mais l'idée de dommage n'existe plus. Or dans l'hypothèse que nous prévoyons en ce moment, le chemin est totalement incorporé à la voie ferrée; il disparaît complètement. C'est le domaine public (chemin de fer) qui absorbe un autre domaine public (route, chemin vicinal ou rural).

Nous sommes donc en présence d'une sorte d'expropriation.

Et encore peut-on dire qu'il y a expropriation ? Cela semble bien difficile, puisque toute expropriation suppose un propriétaire exproprié. Cette idée d'un propriétaire exproprié n'existe pas ici : la Commune, le Département ne sont pas propriétaires de leurs routes. Ils en ont la garde, l'entretien, la surveillance, mais ils ne les possèdent pas propriétairement. Il y a plutôt changement d'affectation du même domaine public, changement d'affectation qui peut être préjudiciable au gardien de cette catégorie de domaine public, et à ceux qui en jouissent habituellement.

Peut-il en résulter un droit à indemnité à leur profit ? Ou autrement : la Compagnie concessionnaire doit-elle indemnité à l'Etat, au Département ou à la Commune pour les parties de leur domaine public incorporées au chemin de fer ?

Cette question a donné lieu à de très graves controverses au moins au point de vue théorique. Les auteurs se sont divisés et deux opinions se sont fait jour.

Les uns disent non ; aucune indemnité n'est due, parce qu'il n'y a pas de propriétaire dépouillé. Il n'y a pas incorporation d'un domaine privé dans le domaine public, mais simple changement d'affectation dans ce domaine public et cela dans un intérêt général. Qu'importe le genre d'affectation, si elle subsiste ?

Une seconde opinion, soutenue par la jurisprudence, admet au contraire le droit à indemnité. Elle distingue plusieurs espèces de domaine public, le national, le départemental et le communal.

Lorsqu'il y a cession d'une catégorie de domaine public à une autre, par exemple absorption d'un chemin communal par une ligne d'intérêt général, s'il est inexact de parler de mutation de propriété, au moins peut-on dire que la garde, l'entretien, la jouissance ont changé de mains en même temps que la destination a été modifiée. Et cela suffit à motiver le droit à indemnité.

La Jurisprudence l'a considéré ainsi et admet l'indemnité toutes les fois qu'il y a translation d'une portion de domaine public d'une catégorie dans une autre. Elle aura lieu tantôt au profit de l'Etat, tantôt au profit du Département ou de la Commune. Elle va même plus loin, quand la ligne est construite par un concessionnaire. Lorsque le changement d'affectation s'opère dans la même catégorie, par exemple, lorsqu'une route nationale est absorbée par une ligne d'intérêt général, il semble qu'il ne puisse pas y avoir lieu à indemnité, puisque les deux voies font toutes deux partie du domaine national. Sans doute, mais on admet en pratique qu'une indemnité doit être payée pour la jouissance dont la Compagnie profite ; sans quoi l'Etat subventionnerait indirectement la Compagnie, ce qui ne peut avoir lieu sans clause.

— C. D'ETAT, 15 MAI 1858-373.

La lecture de cet arrêt permet de voir que la jurisprudence assimile la prise de possession d'un terrain du domaine public par une Compagnie pour l'établissement d'un chemin de fer à une véritable expropriation, au moins au point de vue de la compétence :

« Considérant, dit l'arrêt, que les indemnités deman-

« dées en raison de prise de possession de terrains
« occupés par le chemin de fer et qui y sont définitive-
« ment réunis » (dans l'espèce, portion de chemin
« vicinal) doivent être appréciées conformément à la
« loi du 3 mai 1841 et soumises à l'autorité judiciaire. »

3^o Passages à niveau.

La route peut n'être ni modifiée dans son tracé et son profil, ni absorbée entièrement et cependant subir une certaine atteinte : c'est le cas tout spécial du passage à niveau dont nous avons déjà incidemment parlé. Le chemin conservera son affectation première, la circulation des voitures et des piétons, et en recevra en outre une nouvelle : il devra se prêter au libre passage des trains.

La voie formant passage à niveau a donc en fait une double affectation.

Sans doute, l'établissement des rails, dans le sol même de la route, la fermeture des barrières à certains moments constituent une gêne apportée à la circulation. Mais on ne saurait y voir une dépossession, puisque la route conserve son affectation ancienne ; et d'autre part, on a considéré que la gêne très légère apportée à la circulation ne constituait pas un dommage suffisant pour donner lieu à indemnité.

Le concessionnaire de la ligne jouit donc d'un avantage tout gratuit. C'est une faveur qui lui est faite. La jurisprudence est entrée dans cette voie depuis longtemps et repousse toute demande en indemnité de ce chef. (C. d'Etat, 11 août 1865-827.)

4° Dommages causés aux chemins publics par toute autre cause que « allongements, déviations, rampes. — Défoncement des chemins par les transports. — Augmentation de circulation. — Dégradations.

Les chemins publics peuvent encore subir des dommages résultant d'une cause autre que celles que nous avons étudiées jusqu'à présent.

Il peut arriver d'abord que par suite de l'établissement defectueux des fossés bordant la voie ferrée, des ponceaux créés pour l'écoulement des eaux ou toute autre cause analogue, un chemin public soit inondé à de certains moments et par suite détérioré. C'est un cas que nous avons étudié plus haut pour les propriétés privées riveraines de la ligne. La solution que nous avons donnée, le droit à indemnité, existe au profit du domaine public tout comme au profit du domaine des particuliers. Le dommage est le même, et il n'y a aucune raison pour écarter ici le droit à indemnité, alors même qu'il s'agirait de travaux exécutés après autorisation ministérielle. En effet, le Ministre a pu approuver tel changement à faire à un chemin, il a pu prescrire telle mesure contre laquelle aucun recours contentieux n'est admis; mais il ne saurait légitimer des dommages résultant de la mauvaise exécution de ses prescriptions. La Compagnie tout en obéissant à la décision ministérielle reste responsable des malfaçons dont elle est l'auteur et des conséquences qui peuvent en résulter. — (Voir : C. d'Etat, 14 décembre 1877-997; 4 juillet 1873-623; 15 janvier 1875-53.)

Ce dernier arrêt est particulièrement intéressant. Une Compagnie de chemins de fer autorisée par le Ministre des Travaux publics à dévier un chemin com-

munal rencontré par la ligne, avait été condamnée à payer une indemnité à la Commune à raison des submersions plus fréquentes auxquelles ce chemin était exposé depuis la construction de la voie ferrée. La Compagnie forma un recours devant le Conseil d'Etat fondé sur ce que les travaux de déviation du chemin exécutés par elle avaient été opérés conformément aux prescriptions d'un arrêté du Ministre des Travaux publics. Le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi par cette raison que l'indemnité n'avait pas été demandée à raison de la déviation du chemin, mais à raison des submersions résultant de la construction défectueuse d'un pont sur un canal pour le passage de la voie ferrée.

Reportons-nous d'ailleurs à l'avis du Ministre des Travaux publics, qui était ainsi conçu :

« Les moyens qu'oppose la Compagnie ne me pa-
« raissent pas susceptibles d'être accueillis. Le Con-
« seil d'Etat, par son arrêt du 23 février 1870 a dé-
« cidé, il est vrai, qu'une Commune n'avait pas droit
« à indemnité pour les dommages résultant de la dé-
« viation de chemins ruraux par suite de l'établis-
« sement d'une voie ferrée, lorsque les travaux de
« déviation ayant causé les dommages avaient été
« exécutés conformément à un arrêté de M. le Mi-
« nistre des Travaux Publics. Mais cette décision con-
« cerne exclusivement des faits prévus au moment où
« les travaux étaient autorisés; elle ne s'applique pas
« à des dommages qui pouvaient résulter d'ouvrages
« autres que ceux qui avaient pour objet le dépla-
« cement du chemin. — Or la commune d'Oselle n'at-

« taque pas le projet de déplacement de son chemin
« vicinal approuvé par l'administration supérieure,
« elle n'allègue pas non plus que la Compagnie ne se
« soit pas conformée audit projet. Elle prétend seu-
« lement et avec raison que depuis la création de la
« voie ferrée, le chemin vicinal de Torpes est cons-
« tamment exposé à des submersions beaucoup plus
« onéreuses et plus fréquentes que par le passé. Elle
« ne se plaint pas des travaux de déviation du che-
« min, mais bien d'un dommage encore inconnu au
« moment de leur réception. »

Il résulte bien de ces explications que le dommage subi par un chemin dévié, mais ne résultant pas du fait même de la déviation approuvée, doit être l'objet d'une réparation pécuniaire de la part de la Compagnie. L'approbation ministérielle couvre tous les faits prévus au moment de l'approbation, tels que l'allongement de parcours, la déviation, l'augmentation des rampes, etc., mais elle ne saurait autoriser des atteintes autres que celles prévues au moment de l'autorisation et qui proviennent de l'exécution défectueuse des travaux.

Une autre cause de dommages résultant de la construction des voies ferrées pour les chemins publics, c'est l'augmentation de circulation sur les chemins pendant les travaux et après la construction de la ligne.

Pendant l'exécution des travaux, les chemins et routes avoisinant le tracé de la ligne sont soumis à une circulation plus intense et souvent désastreuse pour leur conservation. Les entrepreneurs se servent pen-

dant de longs mois des chemins publics pour les charrois de toute espèce, déplacement des terres, transport des pierres et sables nécessaires aux ouvrages d'art, etc... Ces lourds charrois constamment répétés dégradent les voies de communication et augmentent considérablement leurs frais d'entretien.

Peut-il en résulter au profit de l'État, des Départements ou des Communes un droit à indemnité contre la Compagnie ou ses entrepreneurs ?

Nous devons distinguer ici entre les diverses catégories de chemins, et nous reporter à la loi du 21 mai 1836.

L'art. 14 de la loi du 21 mai 1836 est ainsi conçu :
« Toutes les fois qu'un chemin vicinal entretenu à
« l'état de viabilité par une Commune, sera habituel-
« lement ou temporairement dégradé par des exploi-
« tations de mines, de carrières, de forêts ou de toute
« entreprise industrielle appartenant à des parti-
« culiers, à des établissements publics ou à l'État, il
« pourra y avoir lieu d'imposer aux entrepreneurs ou
« propriétaires des subventions dont la quotité sera
« proportionnée à la dégradation extraordinaire qui
« devra être attribuée aux exploitations. Ces subven-
« tions pourront au choix des subventionnaires être
« acquittées en argent ou en prestations en nature et
« seront exclusivement affectées à ceux des chemins
« qui y auront donné lieu, etc... »

Il résulte de cette disposition que les Compagnies de chemins de fer ou leurs entrepreneurs qui ont causé des dégradations aux chemins vicinaux devront payer

de ce chef une subvention spéciale à la Commune. Cette subvention spéciale est une sorte de réparation du préjudice causé, et doit être employée exclusivement à l'entretien du chemin dégradé.

Mais remarquons bien que cette disposition de loi ne s'applique pas à toutes les voies de communication. Elle prévoit uniquement le cas où la dégradation porte sur un chemin vicinal ; d'ailleurs elle fait partie d'une loi qui ne concerne que les chemins vicinaux.

L'art. 11 de la loi du 20 août 1881 relative aux chemins ruraux pose le même principe en leur faveur. Nous devons donc le leur appliquer.

Mais comme aucune loi ne s'occupe des dégradations faites aux routes nationales ou départementales et que la mesure édictée par les lois de 1836 et de 1881 est exceptionnelle, il s'en suit que la circulation si intense qu'elle puisse être sur ces chemins ne donne jamais lieu à aucune subvention, ni à aucune indemnité.

En ce qui concerne les chemins vicinaux et ruraux, pour lesquels le privilège de l'indemnité est admis, qu'il nous suffise de noter en passant que la Compagnie ou ses entrepreneurs tombent sous l'application intégrale de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 et de l'article 11 de celle de 1881 pour tous les détails relatifs soit au mode de règlement de la subvention, soit à son emploi. (C. d'Etat, 16 juillet 1886-618.)

Après la construction de la ligne et lorsque les travaux sont complètement terminés, il peut encore arriver que les chemins subissent des dégradations par suite de l'augmentation du mouvement commercial avec les gares et du transport des marchandises. Le

dommage ne provient plus ici de l'exécution des travaux de chemins de fer que nous supposons terminés mais de l'exploitation. Quoi qu'il en soit, nous ferons ici les mêmes distinctions que plus haut. Si la route dont s'agit est nationale ou départementale, aucune espèce d'indemnité ne peut être due par la Compagnie. Si le chemin dégradé est vicinal ou rural, la Compagnie sera tenue de payer une subvention pour les dégradations provenant de son chef, c'est-à-dire causées par ses propres voitures de transport et le camionnage dont elle a l'entreprise. C'est l'application pure et simple du principe posé par l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 et l'article 11 de la loi de 1881. La Compagnie des chemins de fer est un entrepreneur de transport comme tout autre et doit à ce titre supporter les obligations qui leur incombent.

— C. d'ETAT, 23 MARS 1867-306.

On a opposé à cet arrêt d'autres décisions du Conseil d'Etat, qui à première vue semblent être en contradiction avec la théorie admise, parce qu'elles exonèrent les Compagnies de chemin de fer du paiement de la subvention (Conseil d'Etat 23 mars 1877-305). Si l'on examine attentivement ces arrêts on pourra se convaincre que le Conseil d'Etat n'a jamais posé en principe que les Compagnies de chemins de fer ne doivent pas la subvention. Dans l'arrêt cité de 1877 et dans quelques autres analogues, il a seulement décidé que dans l'espèce particulière qui lui était soumise, aucune subvention n'était due par la Compagnie parce qu'elle n'avait fait qu'user de la voie publique dans des conditions normales et régulières. Il tranche seu-

lement une question de fait et non une question de principe.

— C. d'ETAT, 23 MARS 1877-305.

« Considérant qu'il n'est pas contesté que les transports dont s'agit aient été opérés par la Compagnie du Midi en sa qualité d'entrepreneur de transports; qu'en effectuant ces transports la Compagnie ou les particuliers qui les ont entrepris n'ont fait qu'user de la voie publique dans les conditions régulières de sa destination et que dès lors aucune subvention spéciale ne saurait être réclamée à l'occasion de ces transports... »

b. — Voies privées et accès.

Examinons maintenant les dommages causés par le chemin de fer aux voies privées, chemins d'exploitation, avenues et sentiers d'accès. On peut dire ici d'une façon générale que le droit à indemnité est beaucoup plus largement accordé. Les obligations des Compagnies sont encore plus strictes à l'égard des particuliers qu'à l'égard du domaine public. Le Ministre des Travaux publics qui a un pouvoir de surveillance générale sur les chemins du domaine public, et qui peut à ce titre prescrire telles modifications qu'il juge à propos sans indemnité, n'a aucun pouvoir sur les chemins appartenant aux particuliers; ceux-ci sont en dehors de tout contrôle, et le propriétaire seul peut disposer de son chemin comme de toute autre partie de sa propriété. La Compagnie ne saurait donc déplacer, rétrécir une voie privée ou lui porter une atteinte quelconque constituant un dommage ainsi que nous

l'avons défini, sans être débitrice d'une indemnité.

Nous laisserons de côté le cas où la Compagnie prend à titre définitif une partie du chemin, et celui où le dommage naît directement et immédiatement de l'expropriation. Le jury appelé à statuer sur l'indemnité d'expropriation fixera en même temps l'indemnité de dommage. Les deux questions intimement jointes seront soumises en même temps aux mêmes juges. Mais pour qu'il en soit ainsi, il est de toute nécessité que par le fait même de l'expropriation et sans qu'aucun travail n'ait été encore fait, le dommage apparaisse et soit dès à présent certain et appréciable.

Nous nous arrêterons plus longuement sur le cas où la question de dommage se trouve seule soulevée en dehors de toute expropriation.

Un chemin privé peut se trouver supprimé ou rendu impraticable par les travaux de construction eux-mêmes, par l'élévation du niveau du chemin public auquel il aboutissait. Il peut devenir inutile et sans issue parce que la voie ferrée occupe les terrains ou déplace la route où il conduisait. Dans ces différents cas et dans beaucoup d'autres qu'il serait difficile de prévoir, mais dont l'application peut se rencontrer journellement, le droit à indemnité existe sans conteste. On peut se reporter à de très nombreux arrêts du Conseil d'Etat sur cette matière.

— C. D'ETAT, 5 JANVIER 1883-23. — 13 JUIN 1873-559.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'établissement des voies ferrées provisoires destinées au transport des remblais a supprimé ou tout au

« moins rendu presque impraticable pendant un certain
« temps la principale voie d'accès de l'usine ; qu'il en
« est résulté pour l'exploitation un préjudice de nature
« à donner ouverture à un droit à indemnité, et que le
« Conseil de Préfecture en allouant de ce chef une
« somme de 200 francs paraît avoir fait une juste
« appréciation du préjudice... »

De ce fait que le droit à indemnité est en cette matière largement admis, il ne s'en suit pas nécessairement que toute espèce d'atteinte portée à un chemin privé soit indemnisable. Si le préjudice est insignifiant, ou si la Compagnie a rétabli les lieux en état de telle sorte que les communications sont assurées dans des conditions aussi avantageuses qu'auparavant, on ne saurait prétendre à une réparation pécuniaire, par ce fait que le dommage n'est pas suffisamment appréciable ou qu'il n'existe plus. Le Conseil d'Etat dans plusieurs arrêts que nous croyons inutile de rapporter ici a rejeté des réclamations précisément parce que le dommage invoqué ne lui semblait pas suffisamment établi. Il a décidé en particulier (C. d'Etat. 23 janvier 1880-111) que la gêne momentanée causée à la circulation d'un chemin pendant l'exécution des travaux d'une ligne ferrée et due en partie aux intempéries de la saison, n'est pas de nature à donner droit à une indemnité à un industriel voisin, que l'interception même complète du chemin pendant un jour ne saurait non plus être invoquée, si le réclamant ne justifie d'aucun préjudice. Dans le même ordre d'idées, un autre arrêt (16 mars 1883-303) établit que la gêne momentanée dans les accès d'une usine résultant de

l'exécution de travaux publics alors que la circulation est restée libre d'un autre côté; les modifications apportées aux chemins qui la desservent et l'allongement de parcours qui peut en résulter, ne constituent pas des dommages indemnifiables.

A la question des chemins privés se rattache celle des accès. On appelle ainsi le débouché d'une propriété privée sur une voie publique. C'est par là que se fait l'exploitation de la propriété. Ce n'est donc pas seulement un avantage extérieur dont on puisse se passer, c'est une dépendance essentielle de la propriété et dont la privation pourrait en annihiler complètement l'utilité et le revenu. On conçoit par suite facilement qu'une transformation dans les accès puisse être la cause d'un dommage sérieux.

Différents cas peuvent se présenter. Un accès peut être supprimé momentanément par la construction de la ligne. Nous venons de voir que si ce n'est là qu'un état de choses provisoire, et que la circulation reste libre et facile d'un autre côté, on ne saurait y voir un dommage suffisant pour ouvrir un droit à indemnité. La circulation en effet n'est pas interrompue; elle s'effectuera par l'accès laissé libre. La suppression du premier ne constitue ici qu'une gêne momentanée comme en occasionne si souvent le voisinage de tous les travaux publics.

Tout autre serait le cas où l'accès est totalement et définitivement supprimé. La suppression définitive d'un accès peut résulter de ce fait que la ligne emprunte la voie publique en bordant la propriété privée et ferme ainsi toutes les issues, ou bien de l'établissement d'un

remblai considérable ou d'une tranchée profonde. La ligne constitue alors une barrière naturelle, empêchant toute communication avec la propriété riveraine.

C'est là une des causes de dommages les plus sérieuses et les plus fréquentes. Il suffit de parcourir le Recueil des arrêts du Conseil d'Etat pour trouver à chaque instant des décisions sur cette matière. On y verra les hypothèses les plus diverses, car elles varient suivant la disposition naturelle des lieux et la topographie de l'endroit. Mais d'une façon générale, la jurisprudence consacre formellement le principe du droit à indemnité toutes les fois que les accès d'une propriété sont tous supprimés ou rendus plus difficiles.

— C. D'ETAT, 13 JANVIER 1859-34.

« Considérant que par suite de l'établissement du
« chemin de fer de Metz à Thionville, le tracé de la
« route impériale de Metz à Paris a été modifié dans
« la commune de Ban-Saint-Martin, et que la portion
« de cette route sur laquelle la propriété du sieur
« Prieur avait accès, a été déclassée ; que pour main-
« tenir l'accès de cette propriété à la nouvelle route,
« un chemin d'exploitation a été réservé sur l'empla-
« cement de la portion délaissée, conformément aux
« dispositions de l'art. 2 de la loi du 24 mai 1842 ;

« Considérant que ce chemin vient aboutir oblique-
« ment au chemin de fer devant la maison du sieur
« Prieur et y forme une impasse à angle aigu , que par
« suite du peu d'espace laissé entre la porte de cette
« maison et le fossé situé vis-à-vis de cette porte,
« la circulation des voitures est devenue difficile sinon
« impossible ; que dans ces circonstances c'est avec

« raison que le Conseil de Préfecture a décidé que les
« travaux du chemin de fer de Metz à Thionville ont
« causé à la propriété du sieur Prieur un dommage
« direct et matériel à raison duquel une indemnité lui
« est due... »

— C. D'ETAT, 8 AOUT 1872-516.

« En ce qui touche la perte de bénéfices résultant
« de ce que le chemin d'accès passant sous le pont du
« chemin de fer aurait été impraticable du 27 juin
« 1867 au 7 février 1868 : considérant qu'il résulte de
« l'instruction que ce chemin était, à cette époque,
« le seul qui permît de transporter facilement les
« grains au moulin ou d'en rapporter les farines, et
« que l'interruption de la circulation sur cette voie
« rendait presque impossible l'exploitation de cette
« usine; qu'ainsi elle constituait un dommage de
« nature à donner ouverture à un droit à indemnité. »
(Voir encore C. d'Etat, 26 mars 1886-292).

IV. — DOMMAGES RÉSULTANT DE LA NÉCESSITÉ DE MODIFIER LES EXPLOITATIONS RIVERAINES.

L'établissement d'une ligne de chemin de fer peut avoir pour effet de nécessiter des modifications importantes dans le mode de culture des propriétés riveraines et dans leur exploitation. Il y a des cultures qui réclament telles conditions données. Si la création de la voie supprime ces conditions indispensables ou y apporte une atteinte réelle, il en résulte un préjudice dont il est dû réparation, car le propriétaire sera obligé de changer sa culture ou de modifier le genre d'exploitation de son domaine.

Les cas où il résulte de ce chef un dommage véritable sont peu fréquents ; aussi le Conseil d'Etat n'a-t-il eu qu'assez rarement à statuer sur la question. On peut relater toutefois un arrêt du 3 mai 1879-383, qui reconnaît que les modifications imposées aux conditions d'exploitation d'une propriété rurale peuvent constituer un dommage indemnisable.

« Considérant que les travaux exécutés par la
« Compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à
« la Méditerranée, pour l'élargissement de la voie
« ferrée dans la tranchée dite des Demoiselles, à Dra-
« guignan, ont eu pour résultat de modifier les condi-
« tions d'exploitation de la propriété du sieur Imbert,
« qui est limitrophe de la crête supérieure des talus de
« la tranchée, et ont causé à ce propriétaire un dom-
« mage dont il lui est dû réparation ; que le Conseil de
« Préfecture a fait une équitable évaluation de l'in-
« demnité due au sieur Imbert à raison de ce dommage
« en le fixant à la somme de 200 francs. »

Autre arrêt du 30 janvier 1880-137.

Cet arrêt reconnaît que la modification dans le mode d'exploitation d'une forêt communale imposée par les travaux de construction d'une ligne de chemin de fer a causé à la commune un dommage dont la Compagnie lui doit réparation.

V. — DOMMAGES CAUSÉS PAR LES MODES DE CLOTURE DE LA VOIE ET LE DÉFAUT D'ENTRETIEN DES TRAVAUX EFFECTUÉS.

a. — *Clôtures*. — Les clôtures établies de chaque côté de la voie ferrée font partie du domaine public au

même titre que la voie elle-même. Elles en sont une dépendance nécessaire comme les ouvrages d'art, ponceaux, rigoles, fossés. Comme ceux-ci elles sont établies par la Compagnie concessionnaire qui sans en être propriétaire en a seulement la jouissance et par suite l'entretien. Si un dommage est causé par les clôtures, leur mode d'installation, leur défaut d'entretien, il rentre dans la catégorie des dommages résultant de l'exécution de travaux publics de chemin de fer. Plusieurs arrêts en admettant la compétence administrative lui ont reconnu implicitement ce caractère.

La Cour de Cassation, dit Dalloz, par arrêt du 23 juillet 1867 a décidé que les dommages causés par l'établissement et par l'entretien d'une haie qui constitue la clôture d'un chemin de fer et qui en est une dépendance, doivent être appréciés par la juridiction administrative, attendu qu'en faisant des travaux à cette haie, la Compagnie a agi non comme propriétaire ni comme exploitant du chemin de fer, mais comme entrepreneur de travaux publics.

Un arrêt récent du Conseil d'Etat (28 juin 1889-814) statuant dans une espèce assez curieuse, consacre exactement la même théorie.

La Compagnie des chemins de fer du Nord avait planté en bordure de ses voies des haies d'épine-vinette. Un propriétaire riverain dont les blés étaient ravagés par la rouille linéaire, intenta contre la Compagnie une action en dommages-intérêts, prétextant que la rouille qui sévissait sur ses récoltes était due à la présence de l'épine-vinette dans les haies de clôture de la

voie. Le Conseil d'Etat, tout en repoussant la demande du requérant par ce fait qu'il n'était pas suffisamment prouvé que l'épine-vinette incriminée fut la cause du dommage, reconnu en principe le droit à indemnité en pareil cas et la compétence administrative. Les conclusions du Commissaire du Gouvernement, Levavasseur de Précourt, établissent nettement la part de responsabilité qui incombe à une Compagnie pour les dommages résultant du fait de ses clôtures.

La Compagnie ne doit pas seulement pourvoir à l'établissement de ses clôtures de telle sorte qu'elles ne causent aucun dommage aux propriétaires riverains, elle doit les entretenir, les tailler de façon à ce qu'elles ne dépassent pas la hauteur voulue 2 m. et ne portent pas un ombrage préjudiciable aux propriétés voisines. Nous appliquerons ici les règles ordinaires du Code civil sur les haies formant clôture. « Les rapports de la Compagnie et du propriétaire riverain, dit Levavasseur de Précourt, « doivent être appréciés comme le seraient les rapports « de deux propriétaires ordinaires. »

b. — Défaut d'entretien. — La responsabilité de la Compagnie s'arrête-t-elle aux dommages résultant de l'établissement même de la ligne? La construction de la voie ferrée une fois terminée et la ligne livrée à l'exploitation, peut-on dire que la Compagnie est désormais à l'abri de toute réclamation résultant du travail public qu'elle a entrepris?

Non, le concessionnaire ne s'est pas seulement engagé à construire la ligne, il a l'obligation de l'entretenir en bon état de conservation. Cette obligation

est énoncée dans l'art. 30 du cahier des charges ainsi conçu : « Le chemin de fer et toutes ses dépendances
« seront constamment entretenus en bon état, de ma-
« nière que la circulation y soit toujours facile et sûre.
« Les frais d'entretien et ceux auxquels donneraient
« lieu les réparations ordinaires et extraordinaires
« seront entièrement à la charge de la Compagnie. »

La responsabilité du concessionnaire est donc encore engagée vis-à-vis des tiers par le défaut d'entretien et par les malfaçons. Le préjudice qui en résultera pour les propriétaires voisins rentre dans la catégorie de ceux que nous avons à étudier.

M. Laferrière dit dans son traité de la jurisprudence administrative : « L'accident causé par le
« défaut de solidité d'un ouvrage, par la défectuosité
« de ses dispositions ou de ses matériaux, par l'usure,
« la vétusté, le défaut d'entretien, a le caractère d'un
« dommage imputable à l'ouvrage public. La jurispru-
« dence du Conseil d'Etat s'est à maintes reprises pro-
« noncée en ce sens et elle a été acceptée par la Cour
« de Cassation et le Tribunal des Conflits. »

Le dommage en effet ne résulte pas seulement des faits positifs de construction et de mise en activité de la ligne, il peut provenir aussi de faits négatifs comme le défaut d'entretien, l'inexécution des travaux nécessaires et commandés par la prudence. Dans ces deux hypothèses opposées, le résultat au point de vue des tiers lésés est le même : ils subissent un préjudice du fait de l'ouvrage public. Il importe peu d'en chercher l'origine dans un fait positif ou dans un fait négatif. Il suffit que le caractère nuisible de l'ouvrage

soit établi et que le dommage soit prouvé. Dans les deux cas une réparation est due.

Nous nous bornerons à signaler à titre d'exemples, quelques hypothèses qui se présentent le plus fréquemment dans la pratique.

Le défaut d'entretien des remblais ou des tranchées peut amener au bout d'un certain temps d'exploitation sous l'influence des pluies et des infiltrations, des éboulements de terrain plus ou moins considérables. S'ils se produisent dans un remblai, les terres emportées viendront envahir les exploitations riveraines et écraser les récoltes. Si au contraire, les éboulements viennent à se produire dans une tranchée, ce sont les terres des propriétés contigues qui rongées peu à peu seront entraînées sur la voie. De toutes façons, les riverains ont à subir un très grave préjudice qui peut comprendre non seulement la perte des récoltes, mais celle d'une partie de leurs fonds.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 7 décembre 1883-886 a reconnu une Compagnie responsable d'un éboulement causé par l'insuffisance des précautions prises pour assurer l'écoulement des eaux.

— C. d'ETAT, DÉCEMBRE 1883-886.

« Considérant qu'il résulte de l'expertise et de la tierce expertise auxquelles il a été procédé que les travaux exécutés pour l'établissement de la ligne de Capdenac à Rodez sur le coteau de Roqués ont eu pour effet de modifier le régime des eaux de manière à favoriser les infiltrations ; que dans la concentration et l'entretien des fossés qui concentraient les eaux le long de la voie ferrée, la Compagnie d'Orléans a

« négligé de prendre les précautions nécessaires pour
« en assurer le libre écoulement ; que c'est précisément
« sous le chemin de fer et sur toute la longueur du rem-
« blai que l'effondrement du 29 mars 1876 s'est produit ,
« que dans ces circonstances, c'est avec raison que le
« Conseil de Préfecture a déclaré la Compagnie res-
« ponsable de l'éboulement et l'a condamnée à réparer
« les dommages qui en étaient résultés pour les pro-
« priétés voisines. »

— C. d'ETAT, 19 DÉCEMBRE 1867-943.

Maison devenue inhabitable par suite d'un glissement de terre dans une tranchée. Indemnité accordée.

De même le défaut d'entretien des fossés longeant la ligne, et le mauvais état des aqueducs et ponceaux qui laissent filtrer l'eau sur les propriétés voisines et parfois les inondent, sont autant de causes de dommages dont la Compagnie est responsable.

Enfin nous devons signaler encore comme indemnisables les dommages ou accidents qui proviennent des malfaçons dans l'exécution de certains travaux, de la vétusté et du défaut d'entretien des ouvrages d'art. Ainsi le Conseil d'Etat a décidé qu'une Compagnie de chemins de fer qui s'était engagée à livrer un pont à la circulation des voitures et des piétons pour remplacer un gué supprimé, n'a pas rempli ses obligations en livrant un pont délabré et mal construit, et qu'elle doit être condamnée à payer à la commune la somme nécessaire pour la réparation de ce pont.

VI. — DOMMAGES CAUSÉS PAR LES OCCUPATIONS TEMPORAIRES ET LES EXTRACTIONS DE MATÉRIAUX PAR LES SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE EN GÉNÉRAL ET SPÉCIALEMENT PAR LES DIFFÉRENTES SERVITUDES ÉTABLIES PAR LA LOI DU 14 JUILLET 1855 SUR LA POLICE DES CHEMINS DE FER.

Dans un chapitre précédent lorsque nous avons voulu délimiter le champ de notre étude et fixer les caractères des dommages indemnissables, nous avons déjà dit un mot de cette question. Mais nous croyons utile d'y revenir ici pour développer les principes précédemment posés et en déterminer les applications pratiques.

Sans vouloir entrer dans l'étude complète de la vaste matière des servitudes d'utilité publique en général, ou même de celles concernant plus spécialement les chemins de fer, nous voudrions rechercher seulement si leur exercice qui cause toujours une gêne plus ou moins grave à la propriété, constitue un véritable dommage au sens où nous l'avons étudié jusqu'ici, et si ce dommage est indemnissable.

En ce qui concerne le droit d'occupation temporaire et celui d'extraction, nous laisserons de côté toutes les questions relatives à leur fondement et à leur origine. Nous ne rechercherons pas davantage à quels terrains ils s'appliquent, ni quelle est la procédure à suivre. Rappelons seulement d'une façon générale qu'en vertu de ces droits, l'administration peut pénétrer dans les propriétés privées, y pratiquer des fouilles, et en extraire des matériaux nécessaires aux travaux publics.

L'art. 3 de la loi du 15 juillet 1845 sur la Police des chemins de fer en fait l'application aux travaux de construction des voies ferrées. « Sont applicables à la « confection et à l'entretien des chemins de fer les lois « et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics. » Cette extension d'une servitude spécialement créée pour l'établissement et l'entretien de la voirie publique est rationnelle, puisque les chemins de fer font partie de cette voirie. Il est juste que les voies ferrées en bénéficient comme les voies de terre. Mais la loi de 1845 en s'en emparant pour l'étendre aux travaux de chemins de fer n'a pas eu pour effet d'en modifier le champ d'application. C'est donc uniquement à la voie et à ses dépendances, voies de remisage et de garage, quais d'embarquement, en un mot à ce qui fait partie de la grande voirie, que la servitude s'applique.

Ce droit exorbitant que possède la Compagnie représentant l'État dans la circonstance, de pénétrer sur la propriété privée, d'y faire des fouilles, de creuser le terrain et d'extraire des pierres, du sable, de la chaux ou autres matériaux, est évidemment une atteinte très grave au droit de propriété.

D'autre part, l'art. 3 de la loi du 15 juillet 1845 applique aux propriétés riveraines des lignes de chemins de fer les servitudes ordinaires de grande voirie. C'est encore la conséquence naturelle de ce fait que les lignes ferrées font partie de la grande voirie. Ces servitudes sont nombreuses et très diverses : alignement, écoulement des eaux, distance des plantations et des clôtures, etc...

D'autres enfin, spéciales aux chemins de fer ont été établies dans un but de sécurité pour la voie et pour les propriétés limitrophes. Malgré cette double raison d'être, elles n'en constituent pas moins une obligation souvent onéreuse pour les riverains : distance de 2 mètres à observer pour les constructions autres que les murs de clôture, art. 5 de la loi de 1845. — Défense de pratiquer sans autorisation des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai. — Défense d'établir à une distance de moins de 20 mètres d'un chemin de fer desservi par des machines à feu des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin et aucun autre dépôt de matières inflammables. — Défense d'établir des dépôts de pierres ou objets non inflammables à une distance moindre de 5 mètres.

Toutes ces servitudes constituent des atteintes plus ou moins sérieuses au droit de propriété des riverains. Ceux-ci tout en conservant leur terrain, sont frappés d'une gêne quelquefois temporaire et provisoire, le plus souvent permanente et définitive.

Doit-on y voir des dommages au sens strict du mot ? Peut-il y avoir assimilation entre le dommage résultant fortuitement de l'établissement d'un remblai qui cause à une propriété voisine de l'humidité, par exemple, et celui qui provient forcément et légalement du voisinage de la voie ?

Reportons-nous à la définition que nous avons donnée du dommage. On appelle dommage toute atteinte directe et matériellement portée à la propriété par suite de l'exécution de travaux publics sans qu'il y

ait mutation de propriété d'aucune fraction du sol.

Dans cette définition, deux idées sont essentielles : *toute atteinte..... par suite de l'exécution de travaux publics*. Voilà bien ce qui caractérise (au moins au point de vue qui nous occupe en ce moment) le dommage indemnisable. C'est une atteinte, c'est-à-dire un préjudice fortuit, ignoré à l'avance, qui n'est pas nécessaire ni légal, — par suite de l'exécution de travaux publics, c'est-à-dire dont l'origine, la cause immédiate est le fait du travail public, de l'établissement matériel de la voie ferrée.

Et bien, pouvons-nous strictement appliquer ces expressions avec les idées qu'elles comportent aux servitudes d'utilité légale ?

Non. — Les servitudes d'occupation temporaire et d'extraction, les servitudes de grande voirie, et celles spécialement établies par la loi du 15 juillet 1845 ne sont pas à proprement parler des atteintes à la propriété ; ce sont des restrictions au droit de propriété, des limitations voulues, prévues à l'avance. On ne peut pas dire davantage qu'elles résultent de l'exécution des travaux : elles ont leur origine dans la loi, et ainsi que l'écrit M. Ducrocq, elles forment le droit commun de la propriété en France ; on ne saurait donc les considérer comme des dommages, au moins quand on prend le mot dommage dans son sens étroit et spécial où nous l'avons étudié.

Parmi ces restrictions imposées au droit de propriété par le législateur, les unes l'ont été moyennant une indemnité, les autres sans indemnité. En ce qui concerne les servitudes d'extraction et d'occupation

temporaire, le législateur a considéré que l'atteinte à la propriété était trop considérable pour ne pas donner lieu à une réparation pécuniaire.

La loi du 28 pluviôse an VIII, qui consacre la compétence du Conseil de Préfecture en cette matière, reconnaît par là même le droit à indemnité : « Le
« Conseil de Préfecture prononcera sur les demandes
« et contestations concernant les indemnités dues
« aux particuliers, à raison des terrains pris ou
« fouillés pour la confection des chemins, canaux et
« autres ouvrages publics. »

D'autre part, la loi du 29 décembre 1892 dans ses articles 10 et 13 détermine les bases qui devront servir à l'évaluation de l'indemnité. « Il devra être
« tenu compte, dit-elle, tant du dommage fait à la
« surface que de la valeur des matériaux extraits. La
« valeur de ceux-ci sera estimée d'après les prix
« courants sur place..... Les matériaux n'ayant d'autre
« valeur que celle qui résulte du travail de ramassage
« ne donnent lieu à indemnité que pour le dommage
« causé à la surface. »

En ce qui concerne les servitudes de voirie applicables aux chemins de fer et celles spécialement créées par la loi du 15 juillet 1845, le législateur s'est montré moins généreux. Tout en reconnaissant la gêne qu'elles apportent à la propriété privée, il considère qu'elles constituent des limitations nécessaires et normales au droit de propriété, mais que ce ne sont pas là des atteintes suffisantes pour donner lieu à indemnité. C'est l'application ordinaire des servitudes de voirie pour les routes un peu aggravées par suite

de la nature et du caractère de la voie à laquelle elles s'appliquent. Tout propriétaire est susceptible de les subir, comme beaucoup d'autres gênes légères, qu'impose gratuitement l'intérêt général à l'intérêt particulier.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a consacré cette manière de voir dans de nombreux arrêts.

M. Aucoc, dans son *Traité des travaux publics* (p. 600) dit à ce sujet : « Sans doute l'établissement de ces servitudes diminue la valeur des immeubles, « mais elles n'enlèvent pas complètement le droit d'en « disposer ; elles ne font que gêner l'usage dont on peut « en faire, et il est de principe que les servitudes d'utilité publique dont le nombre est très considérable, « ne donnent pas lieu à une indemnité. » — Le Conseil d'Etat a fait de ce principe une application spéciale en repoussant la demande d'indemnité formée par un riverain d'un chemin de fer à raison de l'interdiction d'effectuer des dépôts de matières inflammables à moins de 20 m. de la voie ferrée.

— C. D'ETAT, 3 JANVIER 1873.

« En ce qui touche l'interdiction d'effectuer des dépôts de matières inflammables à moins de 20 m. de la voie ferrée, considérant que la loi du 15 juillet 1845 qui a établi l'interdiction dont se plaint le requérant n'a ouvert un droit à indemnité que dans le cas où l'administration, par application de l'article 10 de la dite loi, ordonne la suppression des constructions, plantations ou dépôts de matières inflammables existant lors de l'établissement du chemin de fer. »

Toutefois, ainsi que l'indique la fin du considérant,

le propriétaire qui ne saurait réclamer aucune indemnité pour la défense de faire dans l'avenir des dépôts ou constructions dans une certaine zone, a le droit de se faire indemniser, si l'administration, par application de l'article 10 de la loi de 1845 ordonne la suppression de constructions, plantations ou dépôts déjà existant au moment de la construction de la ligne.

Il y a en effet ici plus qu'une gêne pour l'avenir apportée par le voisinage du chemin de fer, il y a privation immédiate de l'utilité d'une partie de la propriété; ce n'est pas seulement une défense pour l'avenir, c'est un ordre de détruire ce qui existe déjà. On conçoit qu'ici l'atteinte au droit du propriétaire est infiniment plus grave, et l'équité exige qu'il en soit accordé réparation.

VII. — DOMMAGES RÉSULTANT DE CERTAINS FAITS PROVENANT DE LA MISE EN ACTIVITÉ DE LA LIGNE.

D'une façon générale les dommages imputables à l'exploitation sont ceux qui naissent du mouvement commercial de la ligne, de la circulation des trains et du fonctionnement des différents services de la voie. Ils ne rentrent pas dans la catégorie des dommages que nous avons à étudier, car ils n'ont pas leur origine dans l'exécution du travail public, mais bien dans le trafic qui s'effectue sur la ligne une fois construite. Ces dommages ne sont pas soumis aux mêmes règles que les premiers notamment au point de vue de la compétence.

Les dommages résultant de l'établissement de la ligne sont de la compétence administrative, parce que

la Compagnie en la construisant fait un travail public pour le compte de l'Etat. En tant que constructeur des ouvrages dont elle a obtenu la concession et dont l'exploitation doit faire retour un jour à l'Etat, elle est considérée comme un véritable entrepreneur de travaux publics. Au contraire, en exploitant la ligne, elle agit pour son compte personnel; on ne peut la considérer à cet égard que comme une société commerciale quelconque; et par suite, les dommages qui résultent de l'exploitation sont de la compétence de l'autorité judiciaire. C'est ainsi que les incendies causés par les flammèches qui s'échappent de la locomotive, les poussières délétères provenant du chargement ou déchargement de certaines marchandises, les blessures aux voyageurs, pertes ou avaries de marchandises, etc... sont des préjudices résultant de l'exploitation et dont l'appréciation appartient aux tribunaux ordinaires.

Néanmoins, il est des cas mixtes où le préjudice peut présenter les caractères de dommage causé par un travail public, bien qu'à certains points de vue il semble résulter de l'exploitation. Nous sommes ici sur la limite des faits d'exploitation et de ceux de construction, et il est bien difficile de tracer une ligne de démarcation précise.

M. Laferrière, dans son *Traité de juridiction administrative*, examine la question au point de vue de la compétence, et s'exprime ainsi : « Un chemin de fer
« n'est pas construit pour rester désert, ni pour être
« livré comme une route au libre usage des habitants;
« il a pour but et pour raison d'être la circulation des
« trains mûs par la vapeur; mais la circulation de

« trains en même temps qu'elle constitue l'usage
« normal de la voie ferrée, est le résultat de l'exploit-
« tation commerciale à laquelle se livre le concession-
« naire et qui relève de la compétence judiciaire. Cela
« posé, quelle juridiction doit connaître des dommages
« causés par la trépidation des trains, par la nécessité
« d'assurer aux machines leurs approvisionnements
« d'eau et de charbon? La jurisprudence s'est prononcée
« pour la compétence du Conseil de Préfecture. Elle a
« admis que ces dommages sont réellement causés par
« l'ouvrage public : non par l'ouvrage brut et inerte,
« mais par l'ouvrage en activité, fonctionnant confor-
« mément à sa destination et aux conditions essen-
« tielles de la concession. En effet, la Compagnie n'est
« pas libre de faire ou non circuler des trains; elle a
« l'obligation sous peine de séquestre ou de déchéance,
« de donner à la voie ferrée la vie et le mouvement
« qu'elle comporte, et de le faire dans les conditions
« imposées ou approuvées par le Ministre des Travaux
« publics. C'est pourquoi le Conseil d'Etat et le Tri-
« bunal des conflits ont décidé que la loi de pluviôse
« an VIII est applicable à ces dommages. »

Cette règle posée par la jurisprudence a trouvé son application dans plusieurs hypothèses que nous allons passer en revue.

a. — Trépidations. — La circulation des trains sur la voie ferrée occasionne des trépidations qui peuvent dans certains cas constituer un préjudice sérieux pour les maisons voisines. Ces ébranlements répétés peuvent causer des dégradations intérieures, occasionner des fissures dans les murailles et menacer ainsi la solidité

des édifices. Ils sont en outre, quand la circulation est très active, un véritable inconvénient pour l'habitation et peuvent déterminer une moins-value dans les loyers. Le Conseil d'Etat a toujours accordé des indemnités en pareille circonstance, quand le préjudice est suffisamment appréciable et prouvé. Sans remonter au-delà de l'année 1886, nous signalerons les arrêts suivants.

— C. D'ETAT, 19 MARS 1886.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'expertise, que l'ébranlement produit par
« le passage des trains a causé à l'immeuble du sieur
« Santereau des dégradations à raison desquelles ce
« propriétaire a le droit de réclamer une indemnité à
« la Compagnie des chemins de fer P. L. M., et qu'en
« la fixant à 500 francs, le Conseil de Préfecture a fait
« une juste appréciation des circonstances de l'affaire. »

— C. D'ETAT, 6 AVRIL 1889. — 21 FÉVRIER 1890.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que les
« trépidations produites par le passage des trains de
« la ligne de Marmande à Bergerac ont causé à
« l'immeuble du sieur Thiret des dégradations pour
« lesquelles ce propriétaire est fondé à demander à
« l'Etat réparation, etc..... »

L'ébranlement du sol et les trépidations causées par le passage des trains n'ont pas seulement pour effet de causer des dégradations aux habitations. Ils peuvent encore apporter un préjudice grave à l'exploitation ou à l'industrie qu'on y exerce. On peut se reporter à deux hypothèses soumises au Conseil d'Etat, l'une concernant l'élevage du ver à soie, l'autre la conservation des vins, et qui malheureusement n'ont reçu ni l'une

ni l'autre de solution définitive, par ce fait que le dommage n'a pu être suffisamment prouvé.

— C. D'ETAT, 10 JANVIER 1873-23.

« En ce qui touche les dommages résultant de
« l'impossibilité de conserver des vins et d'élever des
« vers à soie, considérant qu'en supposant que ces
« dommages soient de nature à ouvrir un droit à
« indemnité, le sieur Nitard n'établit pas qu'ils lui
« aient été causés..... »

Il est regrettable que le Conseil d'Etat n'ait pas eu à se prononcer sur ces différents cas, mais il y a tout lieu de croire que si le dommage eût pu être prouvé, il eut accordé aux réclamants une indemnité, comme il l'a fait dans les arrêts de 1886 et de 1890 cités plus haut.

b. — Dépôts de charbon. — Dépôts de vases. — Prises d'eau. — Les dépôts de charbon, les prises d'eau dans les gares de chemin de fer, qui sont indispensables au fonctionnement de la ligne, sont des dépendances naturelles de la voie ferrée, au même titre que les bâtiments des gares, les ponts, les viaducs, etc... En effet, en ce qui concerne les dépôts de charbon, ils sont créés par la Compagnie concessionnaire sur des terrains expropriés dans ce but et après approbation de l'autorité supérieure. Ils font partie intégrante de la ligne et feront un jour retour à l'Etat après l'expiration de la concession. Par suite les dommages qui peuvent résulter de leur installation ou de leur mise en service sont considérés comme des dommages causés par les travaux publics de chemins de fer.

Un arrêt de conflit du 16 janvier 1875 en a décidé ainsi.

Un autre arrêt de conflit du 30 mars 1878 se référant à une question de dommage causé à un champ riverain par des dépôts de vases provenant d'un réservoir établi dans une gare, consacre la même théorie.

La Compagnie en créant une prise d'eau agit comme entrepreneur de travail public. Cette opération nécessite en effet une autorisation de l'administration supérieure, l'acquisition de terrains destinés à recevoir les conduites et le réservoir, et le tout doit à l'expiration de la concession revenir à l'Etat avec la voie elle-même.

Les dommages résultant des prises d'eau, infiltrations dans les propriétés voisines, diminution de force motrice causée à des usines par la captation d'une certaine quantité d'eau dans un ruisseau, rentrent donc aussi dans la catégorie de ceux que nous avons à étudier.

Telle est l'opinion des auteurs, de M. Aucoc en particulier; telle est aussi la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits.

Nous citerons notamment un arrêt du 14 décembre 1865-971. Cet arrêt décide que les ouvrages de prise d'eau entrepris par une Compagnie au nom de l'Etat pour amener dans les réservoirs de la gare l'eau nécessaire à l'alimentation des machines ont le caractère de travail public et ne résultent pas d'un fait d'exploitation.

Même décision pour une hypothèse semblable dans un arrêt du 15 décembre 1866 et dans un autre du 26 décembre 1867.

c. — *Fumée des locomotives.* — Une autre cause de dommages, qui présente au point de vue de l'origine avec les trépidations et l'ébranlement causé par la marche des trains, une grande affinité, c'est la fumée que rejettent les machines.

Autrefois surtout cette source de dommages avait une certaine importance. Le voisinage d'une gare où stationnent et circulent de nombreuses machines, présentait de sérieux inconvénients résultant de la suie et de la poussière du charbon constamment en suspension dans l'air. Certaines industries, comme nous allons le voir bientôt, en éprouvaient de très graves préjudices. Aujourd'hui cet inconvénient a en partie disparu par l'emploi que font les Compagnies de machines perfectionnées qui dévorent et absorbent leur propre fumée.

Pour la fumée, comme pour les trépidations, on peut se demander s'il ne s'agit pas plutôt d'un dommage résultant de l'exploitation; il semble bien que oui, car il est bien certain qu'en supprimant l'exploitation, on supprimerait du même coup les inconvénients résultant de la fumée et des trépidations. Néanmoins nous avons déjà vu que la jurisprudence tend à considérer ces dommages comme provenant de l'ouvrage lui-même, en ce sens qu'ils sont le résultat de sa mise en activité.

Le Conseil d'Etat, dans un récent arrêt du 6 mai 1887 a affirmé nettement cette théorie en reconnaissant sa compétence pour les dommages dont il s'agit.

« Considérant qu'à raison des conditions particulières dans lesquelles se trouvent établis le tunnel de Beaubrun et sa rampe d'accès en tranchée le long de

« la rue de Tardy à Saint-Étienne, les locomotives cir-
« culant dans ledit tunnel et dans ladite tranchée dé-
« gagent une quantité anormale de fumée qui se ré-
« pand dans les maisons sises rue de Tardy, rue des
« Noyers et rue de Beaubrun et appartenant aux sieurs
« Ferréal et autres ; qu'il résulte de l'instruction et
« notamment de l'expertise et de la tierce expertise
« auxquelles il a été procédé, que cette fumée apporte
« une gêne notable à la fabrication des velours et ru-
« bans de couleurs claires qui se pratique dans les ate-
« liers situés dans les maisons précitées ; que les éta-
« blissements des sieurs Ferréal et autres ont subi, à
« raison de ces faits, une dépréciation tant de valeur
« locative que de valeur vénale, et qu'il sera fait une
« juste appréciation du dommage ainsi causé aux-
« dits établissements en fixant les indemnités aux
« sommes de... »

Cette jurisprudence a été critiquée peut-être à juste titre par bien des auteurs. En effet, sur le terrain où s'est placée la juridiction administrative, il est bien difficile de déterminer la ligne de démarcation entre les dommages provenant de la construction, et ceux provenant de l'exploitation de la ligne. Si l'ébranlement produit par le passage des trains, les trépidations, la fumée, sont des faits se rattachant à l'exécution de la voie ferrée, parce que ils résultent de la mise en activité de l'ouvrage public, pourquoi n'en serait-il pas de même des incendies causés par les flammèches qui s'échappent des locomotives, des blessures causées aux personnes par la circulation des trains, des avaries aux marchandises, etc. On reconnaît pourtant unanimé-

ment que ce sont là des faits d'exploitation. On dira que ces faits ne résultent pas nécessairement de la mise en activité de l'ouvrage, que ce sont là des accidents sur lesquels on n'a pas dû compter en donnant la vie à la voie ferrée : mais on peut en dire autant des trépidations et de la fumée. Ces faits non plus ne résultent pas nécessairement de la mise en activité de l'ouvrage. Et la preuve, c'est qu'on a trouvé des moyens pour supprimer la fumée en se servant de machines qui l'absorbent. Les trépidations elles-mêmes pourraient être évitées en usant de wagons mieux suspendus et en apportant des perfectionnements dans la construction de la voie. D'ailleurs, dans toute cette théorie, le Conseil d'Etat se trouve en contradiction avec la Cour de Cassation. Quand une contestation sur un fait de la nature de ceux que nous venons d'examiner est portée devant la juridiction civile, celle-ci n'hésite pas à y reconnaître un fait d'exploitation et à se déclarer compétente. Ainsi la Cour de Cassation jugea que les dommages résultant des poussières que produit la manipulation des charbons d'un dépôt, est un fait d'exploitation. On peut citer aussi plusieurs jugements de tribunaux de première instance (Mulhouse, 5 mai 1858; Strasbourg, 15 janvier 1861; Paris, 7 août 1868; Orléans, 10 septembre 1884) qui ont reconnu le même caractère au préjudice causé par la fumée.

En 1859, le Ministre des Travaux publics d'alors, disait lui-même en parlant de l'ébranlement causé aux maisons par le passage des trains : « Ce dommage ne provient pas de l'exécution d'un travail public,

« il se rattache à l'exploitation du chemin de fer. »

Nous croyons qu'il serait préférable d'abandonner ce terrain trop fragile pour soutenir la théorie du Conseil d'Etat sur la nature des faits que nous venons d'étudier. Par leur origine, il est certain qu'ils ont plutôt le caractère de faits d'exploitation; il serait désirable dans l'intérêt de la justice que l'accord se fît dans ce sens.

VIII. — DOMMAGES AUX BIENS MOBILIERS.

DOMMAGES AUX PERSONNES.

La construction d'une voie ferrée ne donne pas seulement lieu à des dommages frappant les biens fonds. Elle peut être la cause d'atteintes plus ou moins graves aux objets mobiliers ou d'accidents de personnes. Des voitures, des engins agricoles remisés à proximité des chantiers sont détériorés, ou brisés, des bestiaux, des animaux de culture, blessés ou tués, soit pendant la construction de l'ouvrage, soit après son établissement définitif par suite de malfaçons ou du défaut d'entretien. Enfin, des personnes elles-mêmes peuvent être victimes de la construction de la voie ferrée. Il arrive fréquemment pendant l'exécution de grands travaux publics, que des ouvriers employés au travail sont victimes d'accidents. Ces accidents peuvent frapper également des personnes étrangères. Nous aurons à examiner notamment une hypothèse assez curieuse relative aux maladies engendrées par les fouilles et aux foyers d'épidémie qui peuvent en résulter.

Faut-il voir dans tous ces faits des dommages au sens propre du mot ?

En ce qui concerne les préjudices causés aux objets mobiliers, nous n'hésiterons pas à leur appliquer les règles que nous avons posées plus haut. La définition du dommage telle que nous l'avons établie, leur est parfaitement applicable. Ces préjudices constituent en effet des atteintes à la propriété privée résultant de l'exécution du travail public. Nulle part on ne distingue entre l'atteinte faite à la propriété mobilière et celle faite à la propriété immobilière. Le caractère de meuble ou d'immeuble est ici hors de cause.

La jurisprudence a d'ailleurs dans de très nombreux arrêts consacré la parfaite assimilation des deux cas à ce point de vue. Elle accorde des indemnités aux propriétaires d'objets mobiliers avariés ou détruits, comme aux propriétaires d'immeubles, lorsque le préjudice éprouvé réunit les conditions auxquelles le droit à indemnité est subordonné. (C. d'État, 15 mai 1858-365; 30 mars 1867-334; 5 avril 1869-739; le 16 décembre 1863-821; 2 décembre 1881-971.

La question est plus délicate pour les préjudices causés aux personnes, accidents, blessures, parce qu'il est souvent difficile de savoir si l'accident est dû simplement à l'exécution du travail ou s'il doit être imputé à la témérité ou à l'imprudence de la victime.

Les hommes, en tant qu'êtres conscients, intelligents et libres, ont dans l'exercice de leur propre initiative la responsabilité de leurs actes. Si ces actes leur sont préjudiciables, ils ne sauraient s'en prendre qu'à eux-mêmes. Si donc le préjudice souffert est dû à une faute, une imprudence ou une négligence de la victime, le caractère de dommage indemnisable ne saurait

exister. L'ouvrage public n'est plus la cause du dommage, il n'en est que l'occasion. Il faut en chercher l'origine dans le fait de la victime elle-même.

Il en est de même toutes les fois qu'on peut relever à la charge de l'entrepreneur ou des ouvriers un délit ou un quasi-délit.

Lorsqu'il est suffisamment prouvé qu'il n'y a pas eu faute, que par suite le préjudice est dû à l'exécution du travail lui-même, ou à un fait qui s'y rattache d'une façon intime, il n'y a aucune raison pour ne pas l'assimiler au dommage causé aux biens et ne pas lui reconnaître le caractère indemnisable. Il faut toutefois qu'il réunisse toutes les autres conditions auxquelles est soumis le droit à indemnité, qu'il s'agisse d'une atteinte matérielle, actuelle, et suffisamment appréciable.

La loi de pluviôse an VIII, qui est le siège de la matière, parle des torts et dommages. La doctrine enseigne généralement que par le premier de ces termes la loi de pluviôse a voulu désigner le préjudice causé aux personnes, par le second le préjudice causé aux choses. Si l'on admet cette interprétation, le texte de la loi lui-même aurait rapproché les deux hypothèses et mis sur le même pied les dommages causés aux personnes et ceux causés aux choses. L'examen grammatical des mots employés semble donner à cette interprétation la plus grande vraisemblance. On ne peut avoir des torts qu'envers une personne, on ne cause un dommage qu'à une chose. Il est difficile néanmoins de tirer un argument précis de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, car ce texte ne traite que la question de compétence. Nous

l'examinerons plus tard à ce point de vue et nous étudierons la grosse controverse qui est née de son lacanisme et de son obscurité.

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence a admis le droit à indemnité pour les dommages causés aux personnes. Nous pourrions citer de nombreux arrêts du Conseil d'Etat qui l'ont formellement reconnu, particulièrement pour des accidents survenus à des ouvriers pendant les travaux.

— C. d'ETAT, 9 DÉCEMBRE 1858-702.

Il s'agissait de la demande d'indemnité formée contre l'Etat par un ouvrier blessé dans la construction d'un tunnel.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le
« sieur Breuil travaillait comme ouvrier au creu-
« sement du tunnel de Nonaillas exécuté en régie par
« l'Etat ; qu'il a perdu la vue par suite de l'explosion
« d'une mine qu'il chargeait avec un bourroir en mau-
« vais état, dont le préposé à la surveillance des tra-
« vaux l'avait obligé de se servir ; que d'après l'art. 4
« de la loi du 18 pluviôse an VIII, c'est au Conseil de
« Préfecture qu'il appartient de statuer sur les de-
« mandes en indemnité relatives aux dommages ré-
« sultant de l'exécution de travaux publics.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à rai-
« son de la gravité des blessures reçues par le sieur
« Breuil et de sa position de famille, il est juste d'éle-
« ver de 300 à 500 francs l'indemnité annuelle et via-
« gère qui lui a été allouée par le Conseil de Préfec-
« ture, qu'il a droit à cette indemnité à compter du
« jour de l'accident. »

— *Autre arrêt.* C. D'ÉTAT, 9 JANVIER 1874-27,

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que les
« fièvres d'accès, dont pendant plusieurs années, les
« requérants ont subi les atteintes, ont été en partie
« causées par les eaux stagnantes réunies dans les
« chambres d'emprunt creusées à peu de distance de
« leurs habitations; pour y prendre les terres des-
« tinées aux remblais du chemin de fer d'Avignon à
« Marseille;

« Considérant que l'époque où sont survenues les
« fièvres qui ont motivé les demandes des sieurs Au-
« biez, Fontaine et consorts, la Compagnie conces-
« sionnaire de ce chemin avait négligé de faire exécu-
« ter les travaux qui devaient procurer l'écoulement
« des eaux; que dans ces circonstances, c'est à tort
» que le Conseil de Préfecture du Rhône a rejeté les
« demandes des requérants, et qu'il sera fait une juste
« appréciation des circonstances de l'affaire en allouant
« aux requérants les indemnités suivantes... »

Il s'agit dans cet arrêt d'une hypothèse particulièrement intéressante. L'épidémie de fièvre était due aux fouilles faites par la Compagnie pour l'établissement de remblais. L'exécution du travail était donc la cause directe du mal, et aucune négligence ni imprudence ne pouvait être imputable aux victimes. Aussi dans cette hypothèse comme dans la précédente, le Conseil d'État n'a pas hésité à reconnaître le droit à indemnité. (Voir enfin beaucoup plus récemment les arrêts du 24 janvier 1892 et du 28 juin 1895, ainsi que les conclusions du commissaire du Gouvernement, M. Romieu, dans la première de ces deux affaires.

De tout cet exposé, il résulte que c'est à la cause du dommage qu'il faut s'attacher pour déterminer son caractère et pour savoir s'il rentre dans la catégorie que nous étudions. Peu importe la nature de l'objet qu'il atteint, chose ou personne, la cause seule est à considérer. Il faut rechercher si cette cause est inhérente au travail public lui-même, ou bien si elle ne s'y rattache pas par un lien direct. « Tel sera presque toujours, dit M. le commissaire du Gouvernement, David, le cas pour les dommages causés aux personnes, car ils auront le plus souvent pour cause des actes d'imprudence ou de négligence reprochés à l'entrepreneur et à ses ouvriers, actes qui sont constitutifs de délits ou de quasi-délits. Mais enfin, si un travail public considéré en lui-même ou dans un fait inhérent à son exécution vient à causer des dommages non seulement aux propriétés, mais encore aux personnes, nous ne voyons aucune raison sérieuse d'exclure ces sortes de dommages de la compétence qui a été attribuée à la juridiction administrative par les lois du 7-11 septembre 1790 et du 28 pluviôse an VIII. »

Nous avons étudié jusqu'ici la théorie générale du dommage indemnisable, ses caractères essentiels, et les conditions auxquelles est subordonné le droit à indemnité. Nous avons passé en revue les applications les plus fréquentes dans les travaux de chemins de fer et les solutions données par le Conseil d'État. Cette longue énumération de dommages avec les différents arrêts rapprochés n'est pas inutile. Elle a eu pour but d'éclairer par des exemples pratiques les premiers cha-

pitres qui sont tous théoriques ; c'est la mise en application des principes posés et leur interprétation par la jurisprudence.

Nous devons maintenant rechercher qui est créancier de l'indemnité de dommage, qui peut exercer l'action en réparation du préjudice causé, qui doit en bénéficier. Dans toute obligation, il y a une cause, un sujet, un objet. La cause du droit à indemnité, nous l'avons trouvée en déterminant les caractères du dommage indemnisable ; nous devons maintenant étudier le sujet de ce droit.

CHAPITRE IV

Qui est créancier de l'indemnité et qui peut exercer l'action en indemnité.

Pour pouvoir réclamer une indemnité, la première et la plus essentielle des conditions, c'est de justifier d'un intérêt personnel. C'est là un principe du droit naturel et d'équité qu'il est à peine besoin de rappeler. La formule « pas d'intérêt pas d'action », est universellement connue. Ainsi il a été jugé qu'une Commune est sans qualité pour réclamer une indemnité à raison du préjudice souffert par ses habitants *ut singuli*. En effet la Commune en tant que personne morale n'avait pas d'intérêt à la réparation du préjudice souffert par des particuliers considérés isolément.

C'est donc en principe celui qui a subi le dommage qui est créancier de l'indemnité et qui doit en profiter en fin de compte. Mais sera-ce toujours la victime immédiate qui pourra exercer l'action en indemnité? Non, le droit à indemnité et son exercice ne sont pas toujours réunis dans les mêmes mains. Ici comme en toute autre matière, il faut distinguer la jouissance et l'exercice du droit. L'exercice en est soumis à certaines conditions de capacité, sans lesquelles la jouissance est à peu près lettre morte. Les incapables, mineurs, femmes mariées, interdits, bien que titulaires du droit à indemnité ne sauraient le faire valoir par eux-mêmes en toute indépendance. La loi apporte des restrictions à

leur capacité d'agir. L'action en réparation sera mise en jeu tantôt directement par leurs représentants légaux, tantôt par eux-mêmes, mais pourvus d'une autorisation spéciale et en se conformant à certaines formalités imposées par la loi.

Ceci dit, nous devons rechercher quelles personnes peuvent subir un préjudice par l'exécution des travaux.

1°. — PROPRIÉTAIRE

En ce qui concerne les dommages causés aux biens, il faut mettre en première ligne le propriétaire. Il peut se présenter sous des aspects très différents suivant que c'est un simple individu, un être collectif, une personne pourvue de toute sa capacité ou un incapable. Nous distinguerons soigneusement ces diverses hypothèses. Nous examinerons ensuite quels droits peuvent avoir le locataire ou fermier, l'usager, l'usufruitier, le créancier de servitudes, le nouvel acquéreur. Nous rechercherons si ces différentes personnes ont un droit indépendant de celui du propriétaire, ou bien s'ils ne possèdent qu'un recours en garantie contre lui. Enfin nous terminerons ce chapitre en recherchant qui peut exercer l'action en indemnité, quand il s'agit d'un dommage causé à la personne.

Nous avons dit tout d'abord que l'action en indemnité appartient au propriétaire. Celui-ci devra justifier de sa qualité. Puisque le droit à indemnité est attaché à la situation de propriétaire du bien endommagé, la première chose à faire est de prouver qu'on occupe cette situation. Cette preuve résultera d'un titre spé-

cial, testament, acte de vente, donation, etc... Une contestation peut tout d'abord surgir à ce sujet. Il peut se faire que la qualité de propriétaire soit contestée et fasse l'objet d'un litige. C'est là une question préjudicielle dont le règlement appartient aux Tribunaux civils. Les tribunaux administratifs, qui ont pour mission de statuer sur la demande d'indemnité sont incompétents sur la question relative à l'état de la personne et doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que la question de propriété soit élucidée.

— C. D'ETAT, 15 MAI 1856-357.

« Considérant que les sieurs Desflaissieux ont
« formé contre la Compagnie une demande en in-
« demnité pour la réparation du dommage qui aurait
« été causé par l'exécution des travaux du chemin de
« fer à des terrains situés le long de ce chemin et
« dont ils se prétendaient propriétaires ;

« Considérant que la Compagnie ayant soutenu que
« les dits terrains lui appartenaient, le Conseil de
« Préfecture du Département de la Loire a sursis à
« statuer sur la demande des sieurs Desflaissieux, jus-
« qu'à ce que la question de propriété pendante entre
« les parties eut été jugée par l'autorité compé-
« tente, etc...

« Considérant que sur l'appel la Cour de Lyon a
« décidé que les sieurs Desflaissieux ne sont pas pro-
« priétaires de ces terrains et s'est bornée à leur recon-
« naître certains droits de servitude, que dans ces
« circonstances les sieurs Desflaissieux n'ont aucun
« droit à indemnité, etc. »

Si le propriétaire victime du dommage a sa capacité

entière, il jouit d'une pleine liberté d'action. Il est maître de ses droits et peut les exercer comme bon lui semble. Mais le propriétaire du bien endommagé peut être un incapable, un mineur, un interdit, une femme mariée ou un individu pourvu d'un conseil judiciaire. Ce peut être aussi un failli ou une personne morale. Dans tous ces différents cas l'exercice du droit à indemnité n'est pas libre, il est soumis à certaines conditions qui constituent des garanties au profit de l'incapable. Nous examinerons chacun de ces cas en particulier.

a. Mineurs. — On sait que pour le mineur l'incapacité est la règle. Il ne peut pas contracter ni ester en justice. C'est son tuteur qui est chargé de le représenter dans les actes civils. Si donc un mineur est propriétaire d'un bien atteint par les travaux de construction d'une voie ferrée, ce n'est pas lui qui pourra directement traiter avec l'Administration, ni poursuivre devant les Tribunaux compétents la réparation du préjudice causé. Ce soin incombe à son tuteur qui est chargé de l'administration de son patrimoine et de la défense de ses intérêts. (C. d'État, 28 février 1845-95.)

b. Interdits. — Les interdits, qu'ils le soient judiciairement ou légalement, sont comme les mineurs dépourvus de toute capacité de contracter et d'ester en justice. Comme eux ils sont pourvus d'un tuteur qui les remplace, les représente et qui par conséquent a l'exercice de l'action en indemnité pour dommages.

c. Individus pourvus d'un Conseil judiciaire. — Ce sont les prodigues et les faibles d'esprit. La loi, dans un but de protection, leur donne un conseil judi-

ciaire pour les assister dans l'accomplissement de certains actes les plus importants de la vie civile. La mission du Conseil n'est pas la même que celle du tuteur. Il n'est pas chargé de représenter la personne soumise à sa tutelle, ni d'agir pour elle ; son rôle se borne à l'assister dans l'accomplissement de l'acte, à l'aider de sa présence et de ses conseils.

L'action en règlement d'indemnité pour dommages rentre-t-elle parmi les actes où l'assistance du Conseil est nécessaire ? Oui, à tous points de vue. En effet, ou il y aura entente avec la Compagnie et transaction moyennant le paiement d'une somme d'argent fixée d'un commun accord par les parties, ou il y aura lieu de recourir aux tribunaux pour la fixation de l'indemnité. Dans un cas comme dans l'autre l'individu pourvu d'un Conseil judiciaire ne pourra agir valablement qu'avec l'aide de son conseil. Dans la première hypothèse il aurait à transiger et à recevoir un capital mobilier (l'indemnité) ; dans la deuxième il aurait à plaider, et les art. 494 et 513 C. civ. ont placé ces différents actes de la vie civile au nombre de ceux qui sont interdits aux simples d'esprit et aux prodigues sans l'assistance de leur conseil.

d. Femmes mariées. — L'art. 1428 c. civ. dit que dans le régime de communauté le mari a l'administration de tous les biens personnels de la femme. Il peut exercer seul toutes les actions mobilières et possessoires qui appartiennent à la femme.

Or, l'action en indemnité pour réparation de dommage est une action qui tend au paiement d'une certaine somme d'argent, c'est donc une action mobilière.

Le mari dans ce cas représentera donc complètement la femme dans la mise en valeur de sa créance d'indemnité. C'est lui qui traitera avec la Compagnie concessionnaire ou l'Administration, comme administrateur des biens de sa femme, c'est lui qui intentera l'action en justice si aucun accord amiable ne peut intervenir. Telle est au moins la situation dans le régime de la communauté légale.

Il en est de même sous le régime de non communauté ; le mari ici encore est administrateur des biens de sa femme.

Toute différente est la situation de la femme séparée de biens. L'art. 1449 dit : « La femme séparée soit de
« corps et biens, soit de biens seulement en reprend
« la libre administration. Elle peut disposer de son
« mobilier et l'aliéner... » Ces mots « libre adminis-
« tration » désignent un droit d'administration très étendu, et comprenant non seulement le droit de traiter avec la Compagnie au sujet de l'indemnité due pour le dommage causé, mais aussi celui de poursuivre l'instance devant les tribunaux. Aucune autorisation ne lui est nécessaire pour accomplir ces actes. Elle agit aussi librement que son mari pourrait le faire au sujet de ses propres biens.

Reste une dernière hypothèse, c'est celle où les époux sont mariés sous le régime dotal. L'immeuble endommagé par la construction de la voie ferrée est-il dotal ? — Le mari, en vertu de l'art. 1549 en a l'administration, et c'est lui par suite qui exercera l'action en indemnité. L'immeuble atteint est-il au contraire paraphernal ? La femme pourra agir seule, mais dit l'art.

1576, « elle ne peut paraître en jugement à raison
« desdits biens sans l'autorisation du mari ou à son
« refus, sans la permission de la justice. »

Telles sont les différentes situations que peut occuper la femme mariée dans la mise en action du droit à indemnité. Sa capacité d'agir varie suivant les conventions matrimoniales auxquelles les époux sont soumis.

e. Absents. — Le bien endommagé peut faire partie du patrimoine d'un absent. La loi, on le sait, n'a pas voulu que pendant l'absence d'une personne ses biens soient abandonnés, et elle a pourvu à leur administration. Avant l'envoi en possession définitif, c'est l'envoyé en possession provisoire qui est chargé de l'administration des biens de l'absent, et de faire tous les actes conservatoires nécessités par la situation. C'est donc lui qui pendant cette période exercera le droit à indemnité.

Après l'envoi en possession définitif, la même charge incombera à l'envoyé en possession définitif. Il est tout désigné pour cela puisqu'il est quasi propriétaire, et que son droit n'est révocable que *in futurum* si l'absent vient à reparaître.

f. Faillis. — On sait qu'en vertu du jugement déclaratif de faillite, le failli est dessaisi de l'administration de tous ses biens. Le Tribunal nomme un syndic qui est chargé d'administrer au nom et dans l'intérêt de tous les créanciers.

Ce droit d'administration conféré au syndic comprend le recouvrement des créances et l'exercice des actions du failli. (Art. 471 C. com). D'où il suit, que si

dans la faillite se trouvait un immeuble qui ait subi un dommage par l'exécution des travaux, ce serait le syndic qui ferait valoir l'action en réparation. Le failli ne peut rentrer en possession de ses droits qu'après l'admission d'un concordat. (C. d'État, 1878-658.)

g. Personnes morales. — Etat. — Département. — Communes. — Hospices. — Sociétés civiles et commerciales. — A côté des individus, la loi consacre l'existence juridique d'êtres collectifs, désignés sous le nom de personnes morales ou personnes civiles. Comme les simples particuliers ces êtres collectifs sont investis de droits et ont des obligations. Ils possèdent, sont propriétaires, peuvent être créanciers ou débiteurs. En tant que propriétaires d'immeubles ils peuvent subir eux aussi des préjudices par la construction des voies ferrées, et se trouver créanciers d'indemnités.

Nous nous étendrons plus particulièrement sur les personnes morales du Droit administratif, Etat, Département, Commune. Il y a lieu de distinguer entre leur domaine privé et leur domaine public

Domaine privé. — Lorsqu'une atteinte est portée au domaine privé de l'Etat, du Département ou de la Commune, le droit à indemnité ne saurait faire de doute. Ici l'Etat, le Département ou la Commune doit être assimilé à un propriétaire ordinaire. Il jouit des mêmes actions pour la défense de ses intérêts et la conservation de son patrimoine. Nous avons déjà vu précédemment que l'administration des Domaines représentant l'Etat, pouvait être créancière d'une indemnité à l'occasion de dommages causés à une forêt domaniale. Nous citerons encore ici un arrêt du 9 mars

1888-253, qui reconnaît le droit à indemnité d'une Commune en réparation du préjudice causé à son service des eaux.

« Considérant que la conduite interceptée par les
« travaux de la compagnie des chemins de fer de
« l'Ouest était une propriété communale, et qu'elle
« était destinée à alimenter une fontaine de la ville de
« Pontorson ; qu'ainsi ladite ville a qualité pour de-
« mander la réparation du préjudice dont s'agit. »

Domaine public. — Mais que faut-il décider lorsque l'immeuble appartient au domaine public ? Il y a plusieurs hypothèses possibles suivant que la ligne, cause du dommage, est d'intérêt général ou d'intérêt local, et suivant que le domaine public atteint est national, départemental ou communal.

Il est tout d'abord un cas où la question d'obligation et partant d'indemnité ne peut pas se poser. C'est lorsque la ligne appartient à la même catégorie de domaine public que l'immeuble endommagé et qu'elle est construite directement par l'Administration. Ainsi une ligne d'intérêt général faisant partie du domaine public de l'Etat et construite directement par ses ingénieurs et ses agents, cause un préjudice à un autre immeuble du domaine public national. Qui serait créancier de l'indemnité ? — L'Etat. Qui en serait débiteur ? — Encore l'Etat ; car c'est lui qui est, à la fois auteur et victime du dommage. Dans cette hypothèse spéciale la créance d'indemnité ne saurait donc prendre naissance.

Ce que nous venons de dire de l'Etat s'applique également et pour les mêmes raisons au Département ou

à la Commune dans l'hypothèse de la construction d'une ligne d'intérêt local par leurs agents directs. Dans tous ces cas, il y a unité d'intérêt, par suite pas d'action possible.

La situation est toute différente dans les autres hypothèses où apparaît une dualité d'intérêt quelconque. Dès qu'il peut y avoir un créancier et un débiteur l'obligation naît et le droit à indemnité existe.

Ainsi lorsqu'une ligne d'intérêt général cause un dommage à un immeuble du domaine public départemental ou communal, le Département ou la Commune peut se faire indemniser par l'État. Car ici il y a dualité d'intérêt; on trouve les éléments d'une obligation, un créancier et un débiteur différents. Même solution en renversant l'hypothèse et en supposant un préjudice causé par une ligne d'intérêt local à un immeuble du domaine public de l'État.

Cependant ces solutions peuvent paraître douteuses à cause du caractère commun de domanialité publique qui existe entre les deux ouvrages qui se contrarient. Comment, s'est-on demandé, une créance peut-elle naître à l'occasion de différentes parties de ce même domaine? Car le domaine public est un, malgré les divisions qu'on en a fait de national, départemental et communal; il est réservé à l'usage de tous et n'est pas susceptible de propriété privée. L'État, le Département, la Commune, comme l'a très bien dit M. Ducrocq, ne possèdent pas propriétairement leur domaine public. Ils n'en sont que les dépositaires et les gardiens.

Cette objection, bien que reposant sur un principe vrai en soi, ne saurait être prise en considération. Car

si l'État, le Département ou la Commune ne possèdent pas propriétairement leur domaine public, ils en ont au moins la garde, ils doivent en assurer l'entretien et la conservation à leurs frais. Et à ce titre il est juste que le préjudice causé par l'un d'eux à l'autre soit réparé.

Mais le cas d'un conflit se présentera très rarement en fait, le Gouvernement ou les Chambres de qui dépend la déclaration d'utilité publique prendront toutes les mesures nécessaires pour éviter que l'établissement de la ligne ne soit la source de dommages pour d'autres parties du domaine public. Et si le préjudice imprévu au moment des travaux vient à se produire plus tard, la question est le plus souvent tranchée par voie administrative.

De même lorsque l'État, le Département ou la Commune a en face de lui un concessionnaire qui construit à ses risques et périls. Il y a deux personnalités distinctes en jeu entre lesquelles un conflit d'intérêt peut se produire. L'État atteint dans son domaine public peut poursuivre le concessionnaire-constructeur, car en vertu de son cahier de charges il est responsable de tous dommages.

Le principe du droit à indemnité ne saurait donc être nié. La jurisprudence l'a admis dans de nombreux arrêts.

— C. D'ÉTAT, 15 JANVIER 1875-53, 4 JUILLET 1873-623

« Considérant qu'il est établi que les travaux ci-dessus désignés, exécutés par la Compagnie des chemins de fer, ont causé des dégâts au chemin vicinal, dit du Plan-de-la-Mer ; que dans ces circonstances c'est avec raison que le Conseil de Préfecture a con-

« damné ladite Compagnie à payer une somme de 500
« francs à titre d'indemnité, à la commune de Saint-
« Cyr, en réparation du dommage qu'elle a causé par
« ses travaux à un chemin vicinal, dont l'entretien
« est à la charge de la commune. »

Il en est de même lorsque la Commune est atteinte dans ses propriétés bâties, mairie, caserne, ou tout autre édifice communal.

Le Conseil d'État dans un arrêt du 28 mai 1868-615 a reconnu une commune créancière d'une indemnité à raison de l'humidité causée à son église par un remblai établi à 0 m. 90 du mur extérieur par la compagnie des chemins de fer du Midi.

Le principe toutefois souffre une exception en ce qui concerne les modifications et déviations apportées aux chemins publics départementaux et communaux. Elle consiste dans le droit exorbitant accordé par la loi au Ministre des Travaux Publics d'approuver ces déviations sans indemnité au profit du Département ou de la Commune lésée. C'est une anomalie que nous avons déjà critiquée plus haut et sur laquelle nous ne reviendrons pas ici.

Les personnes morales du droit administratif ainsi que les Sociétés civiles ou commerciales, étant des abstractions, ne sauraient exercer elles-mêmes leur action en indemnité. Elles doivent être représentées dans les actes de la vie civile par une individualité qui agit en leur nom. Ce sont en principe et sauf exception, le Ministre pour l'État, le Préfet pour le Département, le Maire pour la Commune, enfin le Président du Conseil d'Administration ou gérant pour les hospices, hô-

pitaux, sociétés civiles ou commerciales. Ces différentes personnes sont chargées de prendre en main les intérêts des êtres moraux qu'elles représentent, et d'agir en leur lieu et place devant la juridiction compétente. Ce sont des agents essentiellement exécutifs, mais la loi a établi certaines règles et formalités auxquelles ils doivent nécessairement se soumettre, et qui constituent des garanties pour la collectivité. Le plus souvent ils n'ont pas le pouvoir de décider par eux-mêmes, et ne font qu'exécuter les décisions prises par une Assemblée délibérante.

En ce qui concerne la Commune, l'art. 90 de la loi municipale du 5 avril 1884 dit dans son paragraphe 8, que le maire est chargé sous le contrôle du Conseil Municipal et la surveillance de l'Administration supérieure « de représenter la Commune en justice soit en demandant, soit en défendant. »

De même le Préfet représentant le Département, n'agit qu'en exécution d'une délibération du Conseil général, « qui statue, dit le paragraphe 15 de l'art. 47 « de la loi du 10 août 1871, définitivement sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du Département ». De même encore, le Président de la Commission administrative d'un hospice ne peut poursuivre une action qu'en vertu d'une décision de cette commission.

2° — NOUVEL ACQUÉREUR.

Nous venons de voir que le droit à indemnité existe au profit de tout propriétaire quel qu'il soit, simple particulier, personne morale du droit administratif, société civile ou commerciale. Mais à quel moment faut-il être pro-

priétaire pour être créancier de l'indemnité et pour pouvoir exercer l'action contre la Compagnie concessionnaire? — Evidemment au moment où le dommage se produit, puisque c'est à ce moment que naît la créance d'indemnité. Elle se fixe comme droit personnel et mobilier sur la tête du propriétaire actuel. Lui seul en est titulaire ou ses successeurs *in universum jus*. Mais la situation n'est pas toujours aussi simple. Il peut se produire des complications. Si l'immeuble a fait l'objet d'une vente et que l'acquéreur vienne à s'apercevoir après la vente du dommage que lui cause l'établissement de la ligne ferrée, on peut se demander qui du vendeur ou de l'acheteur pourra exercer l'action en indemnité. Il faudra tout d'abord rechercher si l'existence du dommage est antérieure ou postérieure à la vente. Si le dommage s'était déjà manifesté matériellement et par des faits sûrs et certains avant la vente, c'est au profit du vendeur alors propriétaire qu'a pris naissance le droit à réparation. Si au contraire les manifestations du dommage ne se sont produites qu'après la vente, l'acheteur seul pourra exercer l'action en indemnité. Peu importe que la cause du dommage soit antérieure à l'acquisition; car le dommage simplement éventuel n'est pas indemnifiable. Ce qu'il faut considérer c'est le moment où le dommage se produit effectivement, où il se révèle.

La jurisprudence est entièrement conforme à cette distinction. Et celle-ci s'applique d'ailleurs quelle que soit la nature des travaux qui ont donné naissance au dommage.

On peut citer un grand nombre d'arrêts : C. d'Etat

29 janvier 1875-88; 1^{er} décembre 1876-858; 7 août 1883-780; 16 mars 1894-230 enfin 6 décembre 1889-1136.

Nous rapporterons le texte même de ce dernier arrêt (Compagnie des Chemins de fer de P. L. M. contre Georges Labbé.)

« Considérant que si les travaux de construction de
« la ligne de Paris à Lyon ont été exécutés antérieu-
« rement à l'acquisition du sieur Georges Labbé, le
« dommage dont se plaint le requérant ne s'est produit
« que postérieurement, lorsqu'à la suite d'une crue de
« la Breuve, l'eau a endommagé son moulin ; que c'est
« seulement alors que le droit à indemnité s'est ouvert
« en faveur du propriétaire ; que dès lors le sieur
« Georges Labbé avait qualité pour réclamer une
« indemnité. »

Il résulte très clairement de ce dernier arrêt et de celui du 7 août 1883 que c'est à la date de la manifestation des dommages qu'il faut se reporter ; le droit à indemnité ne prenant naissance qu'au moment où le préjudice jusqu'alors latent apparaît.

Il est un cas cependant où l'acquéreur a qualité pour agir, bien que le dommage se soit produit antérieurement à la vente. C'est celui où le vendeur lui a cédé son droit à indemnité. Par l'effet de la cession, la créance d'indemnité change de mains, elle se trouve transférée de l'ancien propriétaire qui s'en dépouille au nouveau qui peut en user comme bon lui semble. Mais il faut pour cela que le vendeur n'ait pas épuisé son droit en l'exerçant lui-même, et que la cession fasse l'objet d'une stipulation expresse. Il est évident que si le

vendeur a déjà mis en œuvre l'action en réparation, il ne peut plus transmettre à un tiers un droit qui se trouve désormais éteint à son égard. D'autre part il importe de faire remarquer que la cession du droit à indemnité ne résulte jamais de plein droit de l'acquisition de l'immeuble endommagé. La créance d'indemnité, nous l'avons déjà dit, est un droit essentiellement personnel et mobilier, qui se fixe sur la tête du propriétaire actuel et qui est absolument indépendant des mutations que peut subir l'immeuble.

L'acquéreur, troublé dans sa possession, peut aussi recourir contre son vendeur, si le dommage existait avant la vente et qu'il fut ignoré. C'est l'application ordinaire de l'action en garantie en matière de vente.

3°. — USUFRUITIERS, USAGERS.

Parmi les ayants-droit à l'indemnité nous devons placer à côté du propriétaire les personnes qui ont sur l'immeuble endommagé un droit réel quelconque : l'usufruitier, l'usager, le créancier de servitude. Ils jouissent en effet sur la chose d'un droit réel distinct et absolument indépendant de celui du nu-propriétaire, et qu'ils peuvent en conséquence exercer séparément. Si donc un usufruitier ou un usager éprouve du fait des travaux une diminution de jouissance ou une plus grande difficulté à l'exercer, il aura le droit de réclamer directement et pour son compte personnel une indemnité à la Compagnie concessionnaire. Il en serait de même d'un créancier de servitude, qui verrait son droit supprimé ou amoindri.

Le Conseil d'Etat a reconnu l'indépendance et le

parallélisme des droits de l'usufruitier et du nu-propiétaire dans un arrêt du 18 mars 1869-277.

Une demande en indemnité avait été formée par un usufruitier contre la Compagnie des chemins de fer P.-L.-M à raison de dommages causés par l'établissement d'une ligne sur une propriété soumise à son usufruit. Le Conseil de Préfecture du Loiret se borna à allouer une indemnité à l'usufruitier, en repoussant la demande connexe du nu-propiétaire. L'arrêté fut réformé par le Conseil d'Etat, qui décida que l'indemnité allouée appartiendrait en nue-propiété au nu-propiétaire de l'immeuble, et en usufruit à l'usufruitier.

Cet arrêt est particulièrement intéressant par l'équitable attribution qu'il fait de l'indemnité. Il établit une répartition très logique et conforme aux droits de chacun.

Une question beaucoup plus souvent soulevée en pratique est celle de savoir si le locataire ou fermier de l'immeuble endommagé a lui aussi une action en indemnité contre la Compagnie auteur du dommage, ou s'il doit seulement recourir en garantie contre son bailleur en vertu de l'article 1719 C. civil.

4°. — LOCATAIRE.

Si le droit à indemnité était un droit réel et immobilier, uniquement attaché à la possession de l'immeuble ou à celle d'un droit réel sur cet immeuble, on comprendrait que personne autre que le propriétaire ou ses assimilés ne put être créancier. Mais il n'en est pas ainsi. Nous avons déjà fait remarquer que tout au contraire le droit à indemnité est personnel et mobilier et peut appartenir à toute personne qui souffre d'un

préjudice quelconque. Or, le locataire ou fermier peut être atteint par l'exécution de la ligne soit dans ses récoltes, soit dans son exploitation. Le locataire d'un immeuble urbain lui aussi peut éprouver un préjudice dans sa jouissance par suite du voisinage de la voie. Tous deux auront donc une action directe en réparation du dommage contre la Compagnie. L'action concomitante formée par le propriétaire ne saurait nuire à celle du locataire. Il y a là deux droits indépendants qui doivent recevoir satisfaction tous deux.

D'ailleurs, reportons-nous au C. civ. L'art. 1725 est ainsi libellé : « Le bailleur n'est pas tenu de garantir
« le preneur du trouble que des tiers apportent par
« voie de fait à sa jouissance, sans prétendre d'ailleurs
« aucun droit sur la chose louée, sauf au preneur à
« les poursuivre en son nom personnel. »

Cet article contient une distinction. Ou le trouble apporté dans la jouissance provient de voies de fait sans qu'il y ait prétention à aucun droit sur la chose louée, ou il est le résultat de la revendication d'un droit sur cette chose. Dans le premier cas, dit en substance le C. civ., le bailleur peut rester étranger à l'affaire, il n'est tenu à aucune garantie de ce chef ; c'est au preneur à poursuivre en son nom personnel la réparation du dommage causé. Dans le second cas, au contraire, « où ceux qui ont commis des voies de fait, dit l'art. 1727, prétendent avoir quelque droit sur la chose louée » le preneur doit appeler son bailleur en garantie, et sera lui-même mis hors d'instance, s'il l'exige, en nommant le bailleur pour lequel il possède.

Il s'agit donc de savoir si le trouble apporté consiste

ou non dans la revendication d'un droit sur la chose louée. Or dans l'hypothèse qui nous occupe, celle d'un dommage causé par l'exécution d'une voie ferrée, il est bien évident que la Compagnie qui construit ne revendique aucun droit sur l'immeuble. Elle apporte un trouble accidentel et fortuit, quelquefois inévitable et prévu, mais ce n'est jamais qu'un trouble de fait. Conformément à la distinction établie par l'art. 1725, le locataire pourra donc exercer lui-même l'action en indemnité contre la Compagnie auteur du dommage; il n'a de ce fait aucun recours en garantie contre son bailleur.

Malgré la netteté des art. 1725 et 1727, une controverse est née sur ce point et semble résulter de l'interprétation défectueuse des mots « voies de fait » employés dans l'art. 1725. La jurisprudence pendant un certain temps a pris ces termes dans un sens trop restrictif. Elle soutint que les dommages causés par voie de fait sont seulement ceux qui résultent d'un acte délictueux, la violence, le vol, etc. De telle sorte que le preneur dans tous les autres cas devait recourir en garantie contre son bailleur. Ce n'est certainement pas là l'esprit de la loi. Il faut donner aux expressions voies de fait un sens beaucoup plus large, et reconnaître qu'il peut y avoir voie de fait sans principe délictueux. Il suffit de comparer les art. 1725 et 1727 pour reconnaître que le législateur a entendu opposer l'un à l'autre le cas où le trouble résulte de voie de fait, et celui où il résulte de voie de droit.

Dans le premier cas, aucun droit n'est invoqué sur l'immeuble, le preneur devra se défendre seul; il exer-

cera l'action en indemnité lui-même, que les voies de fait, cause du trouble, soient délictueuses ou non. Dans ce cas rentrera le plus souvent dans le dommage causé aux locataires par l'exécution d'une ligne ferrée. Dans le deuxième cas au contraire, une question de propriété étant mise en jeu, c'est au propriétaire seul qu'il appartient d'agir sur le recours en garantie formé par son preneur contre lui.

La jurisprudence s'est montrée tout d'abord très hésitante sur ce point. Mais aujourd'hui, malgré quelques dissidences, elle consacre le droit de recours direct du locataire contre l'auteur du dommage. (Voir Dalloz, 66-1-376).

« La démolition par un entrepreneur de travaux
« publics du mur mitoyen existant entre l'une des
« maisons expropriées et une autre maison non frap-
« pée d'expropriation, constitue à l'égard du locataire
« de cette dernière maison une voie de fait ouvrant
« une action contre l'auteur du trouble et non contre
« le bailleur. »

Un autre arrêt de la Cour de Paris du 11 août 1870. Dalloz, 70, 2-232, reconnaît formellement au locataire le droit de former devant le Conseil de Préfecture une action en indemnité contre l'Administration à raison du dommage causé à son industrie par l'exécution de travaux publics ayant en partie supprimé l'accès des lieux loués.

L'arrêt cité dit à ce sujet, que le droit pour le locataire de se pourvoir directement devant les tribunaux administratifs en réparation du préjudice à lui causé par l'exécution de travaux publics, contesté d'abord,

est aujourd'hui positivement reconnu. (Dalloz, 58-3-41 : 64-3-106 : 65-5-394.)

Le propriétaire n'a pas qualité pour représenter ses locataires devant le Conseil de Préfecture et pour réclamer de leur chef une indemnité à raison du préjudice qu'ils ont pu éprouver. C'est à eux à poursuivre eux-mêmes la réparation de ce préjudice.

Il est évident que pour que l'action en indemnité directe du preneur soit favorablement accueillie, il faut que le dommage dont il se plaint présente les caractères généraux que nous avons étudiés précédemment, qu'il soit direct, matériel, actuel, etc... qu'il ne résulte pas de la force majeure ou d'un cas fortuit.

Dans ce dernier cas, le preneur désarmé à l'égard de l'auteur du dommage conserve contre son bailleur une action en résiliation du bail ou en diminution du prix du loyer. C'est l'application de l'art. 1722 C. civ. « Si pendant la durée du bail, par cas fortuit, la chose louée est détruite en partie, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution de prix ou la résiliation même du bail. »

A différentes reprises, les Cours et Tribunaux civils ont jugé que le trouble apporté par l'exécution de travaux au locataire d'un immeuble donnait lieu à l'application de cet art. 1722. Il en résulte qu'en cas de résiliation ou de diminution de prix du bail accordée, le bailleur subit de ce fait un préjudice dont en somme l'exécution de l'ouvrage public est la cause. Les tribunaux administratifs ont toujours reconnu dans ce cas le droit à indemnité du bailleur. (Conseil d'État 13 août 1868-933 ; 7 août 1874-846 ; 7 janvier 1869-28).

En ce qui concerne les dommages causés aux personnes, accidents survenus aux ouvriers ou aux tiers, ce sont les victimes ou leurs représentants qui sont créanciers de l'indemnité, et qui doivent en poursuivre la réalisation. Ici, comme pour les dommages aux biens, le principe qui détermine le droit à la créance d'indemnité est le même. C'est la personne qui souffre du préjudice et qui a intérêt à sa réparation, ou à son défaut son *successor in universum jus*, qui doit exercer l'action en indemnité. (Conseil d'État 8 juillet 1881-688; 4 février 1858-121; 9 décembre 1878-700).

Rappelons enfin avant d'abandonner cette matière, que conformément au droit commun, l'action en réparation du préjudice causé peut être exercée aussi par le mandataire dûment pourvu d'une procuration en forme, ou par les créanciers agissant en vertu de l'art. 1166.

CHAPITRE V

Qui est débiteur de l'indemnité et contre qui peut-on exercer l'action en indemnité.

En principe, la responsabilité d'un fait incombe à son auteur. C'est à lui d'en supporter les conséquences et de réparer le préjudice causé.

Pour déterminer d'une façon aussi précise que possible qui encourt la responsabilité des dommages causés par les travaux d'exécution d'une ligne de chemin de fer, il nous faudra donc rechercher dans chaque système de construction employé quelle est l'origine du fait dommageable.

Les lignes de chemin de fer sont construites soit directement par l'administration (Etat, département, commune), soit par l'industrie privée en vertu d'un contrat de concession. On sait quelles furent au début les hésitations entre ces deux modes de construction. On connaît les luttes et les polémiques soulevées à cette occasion. L'historique de cette question serait trop long à retracer ici. Les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients, et ils ont été employés tour à tour depuis l'origine des chemins de fer.

Dans les deux cas, construction directe ou concession, il faut établir une distinction au point de vue de la responsabilité, suivant que les faits dommageables proviennent du plan général établi par le constructeur et approuvée par l'autorité supérieure, ou bien des faits d'exécution et de la main d'œuvre. En effet, tous les dommages résultant de l'exécution des tra-

vaux n'ont pas la même source. Les uns ont leur origine dans l'établissement même de la ligne, dans le plan adopté et dans le système général d'exécution employé. Ces sortes de dommages peuvent être en quelque sorte prévus à l'avance. Il suffirait de consulter le plan des travaux à faire et le cahier des charges pour se rendre compte des préjudices qui pourront en résulter au moins d'une façon très générale. Si par exemple, la ligne en construction doit intercepter des voies de communication, si des remblais très élevés doivent être établis à proximité d'une maison d'habitation, si le tracé traverse une mine en exploitation, on peut prévoir qu'il en résultera des conflits d'intérêts et qu'il surgira des demandes d'indemnité. Ces dommages sont le fait du constructeur maître de l'ouvrage. Lui seul en est responsable, puisque c'est son fait propre qui cause le préjudice.

Il y a d'autres dommages au contraire qui proviennent non pas du fait général de l'établissement de la ligne, mais de la mauvaise exécution des plans fournis par le constructeur, de l'imprudence ou de la négligence de l'entrepreneur ou des ouvriers dans l'exécution des ordres reçus, des malfaçons. etc. Avec plus de soin, de savoir et d'habileté on eut pu les éviter. Tel est le cas de la plupart des dommages causés aux personnes pendant l'exécution des travaux. Ces sortes de dommages ne sauraient être prévus à l'avance, parce qu'ils ne sont que des incidents d'exécution, sur lesquels on est en droit de ne pas compter. L'Administration ou le Concessionnaire, dont le rôle de surveillance ne saurait s'étendre à tous les détails, reste

étranger aux faits qui leur ont donné naissance, et sa responsabilité ne peut être engagée qu'autant qu'il serait prouvé qu'il y a eu de sa part un défaut absolu de contrôle ou de surveillance.

En résumé, les dommages dans la construction d'une voie ferrée, résultent ou du fait du maître de l'ouvrage (Administration ou Concessionnaire) qui commande, ou du fait de l'entrepreneur qui exécute. Suivant cette distinction, ils ont l'un et l'autre leur part de responsabilité.

Cette distinction établie, voyons comment la responsabilité se répartit suivant le mode d'exécution employé, construction directe ou concession.

I. — ADMINISTRATION CONSTRUCTEUR.

L'autorité publique représentée par l'Etat, le Département ou la Commune, qui décide l'ouverture d'une ligne de chemin de fer, peut être elle-même constructeur de la ligne. La construction directe n'impliquera pas forcément l'exploitation directe. Quelquefois elle exploitera elle-même, comme cela se passe sur le réseau actuel de l'Etat, mais elle peut aussi après avoir construit, concéder l'exploitation à une Compagnie.

Enfin, il peut arriver, suivant le système adopté en 1842, que l'Administration se charge seulement de l'infrastructure et laisse le soin de l'établissement de la superstructure à la Compagnie concessionnaire de l'exploitation. Dans cette hypothèse toute spéciale, la responsabilité de la construction se partage entre l'Administration et la Compagnie, chacune pour la partie des travaux qu'elle a effectués.

Lorsque l'Etat construit lui-même une ligne, il peut le faire ou directement en régie en embauchant lui-même ses tâcherons et ses ouvriers qui travailleront sous la surveillance constante de ses ingénieurs et de ses agents, ou recourir à l'entreprise et confier l'exécution matérielle du travail à un ou plusieurs entrepreneurs.

Dans le premier cas, la question de responsabilité est facile à résoudre. L'Etat agit lui-même ; c'est lui qui dresse les plans, prévoit le tracé, embauche ses ouvriers. C'est lui, maître de l'ouvrage, qui l'exécute par ses préposés et ses agents. Il n'y a aucun intermédiaire, par suite aucune division dans la responsabilité, et la distinction que nous avons établie plus haut ne peut exister ici. C'est le cas où l'Administration assume le maximum de responsabilité. Celle-ci s'étend non seulement aux vices du plan et de la construction, mais encore aux fautes commises dans l'exécution matérielle des détails et de la main d'œuvre, car l'Administration maître de l'ouvrage est responsable en vertu de l'article 1383 des dommages causés par ses préposés, les ouvriers.

Le Conseil d'Etat a consacré cette solution dans un arrêt du 24 juin 1892-573.

Il s'agissait d'un accident survenu à un ouvrier dans les travaux d'exécution de la ligne de Marmande à Angoulême, effectués en régie pour le compte de l'Etat.

L'ouvrier blessé forma contre le Ministre des Travaux publics une demande en indemnité. Le Conseil d'Etat lui donna gain de cause et conclut à la responsabilité

de l'Etat parce que « l'accident s'est produit dans l'exécution d'un travail public effectué en régie pour le compte de l'Etat et en présence des agents préposés à la surveillance des travaux. »

C'est l'application pure et simple de l'article 1383, car dans les travaux en régie pour le compte de l'Etat, les ouvriers sont ses préposés directs. Telles avaient été aussi les conclusions du Commissaire du Gouvernement, Romieu. (*Id.* — C. d'Etat. 1874-965.)

Dans le deuxième cas, si l'Etat a recours à l'entreprise, la question est plus délicate. C'est ici le moment d'appliquer la distinction que nous avons établie dans l'origine des faits dommageables.

S'il s'agit de dommages provenant de vices du plan, du tracé ordonné, du système d'exécution imposé, l'Etat maître de l'ouvrage seul en est responsable. Le créancier de l'indemnité ne serait pas reçu à poursuivre la réparation d'un préjudice de ce genre contre l'entrepreneur chargé des travaux. Celui-ci, en effet, n'est qu'un sous-ordre exécutant les prescriptions imposées par le Cahier des charges sous le contrôle des ingénieurs de l'Administration. Il n'a pas d'initiative personnelle à ce point de vue général, partant pas de responsabilité.

M. Sourdat, auteur d'un ouvrage estimé sur la responsabilité, a tracé très clairement le rôle de l'entrepreneur dans les travaux exécutés par l'Administration.

« Le dommage dit-il, est le fait même de l'Administration lorsqu'il s'agit d'accidents arrivés par suite de vices du plan, et l'entrepreneur est à l'abri de

« toute poursuite personnelle, parce qu'il n'a joué que
« le rôle passif d'agent de l'Administration exécutant
« des ordres supérieurs de la convenance desquels il
« n'est pas juge. L'entrepreneur est tenu d'accepter et
« de suivre les plans et devis de l'Administration, sans
« pouvoir de lui-même et sous aucun prétexte,
« apporter le plus léger changement au projet et au
« devis. Il est au contraire obligé de se conformer à
« tous les changements qui lui sont ordonnés, soit au
« moment de l'homologation de l'adjudication, soit
« dans le cours du travail. Si donc le plan ou le mode
« d'exécution prescrit par le devis sont vicieux et qu'il
« en résulte des accidents, l'Etat est responsable. »

Mais si l'entrepreneur est à l'abri de toutes poursuites pour les dommages résultant des travaux eux-mêmes, il n'en conserve pas moins sa responsabilité pour les faits qui lui sont personnels. Si dans l'exécution il commet des fautes ou des négligences préjudiciables à des tiers, lui seul doit en répondre. L'article 1384 du Code civil ne saurait lui être appliqué, car on ne peut pas le considérer comme un préposé de l'Etat. L'entrepreneur tient ses droits de l'adjudication. Le contrat passé entre lui et l'Administration est un louage d'ouvrage. Et tout en exécutant le travail sous le contrôle des agents de l'Administration et conformément aux dispositions qui lui sont imposées, il n'est pas assujetti au lien de subordination qui rattache le préposé au maître. Il conserve donc conformément aux principes généraux du droit la responsabilité pleine et entière de ses actes personnels.

— C. d'ETAT, 7 AOÛT 1883-783; 11 DÉCEMBRE 1874-965.

Le premier de ces deux arrêts est relatif à des dommages causés à un particulier par l'insuffisance des mesures prises par un entrepreneur pour assurer pendant l'exécution des travaux d'une ligne de chemin de fer la libre circulation sur un chemin vicinal modifié.

« Considérant que la demande d'indemnité formée
« par le sieur Dumas était fondée sur ce que les travaux
« d'exhaussement du chemin vicinal N° 1 de la com-
« mune de Douchapt dans les conditions où ils ont été
« exécutés par l'entrepreneur, auraient pendant toute
« leur durée rendu ledit chemin presque impraticable;
« qu'ainsi le sieur Dumas ne se plaignait pas de la
« modification apportée au chemin par les travaux
« imposés à l'entrepreneur, mais uniquement de l'in-
« suffisance des mesures prises par ledit entrepreneur
« pour assurer, conformément à son cahier des
« charges, la liberté de la circulation pendant l'exé-
« cution des travaux;

« Que d'ailleurs il n'est pas contesté qu'il fut pos-
« sible pendant l'exécution desdits travaux d'assurer
« la liberté de la circulation; que dans ces circonstances
« c'est à bon droit que le Conseil de Préfecture a décidé
« que l'Etat ne pouvait être responsable des dommages
« dont s'agit ».

Le partage de la responsabilité était déjà reconnu en 1839 dans un rapport du Ministre des travaux publics de l'époque.

« La loi de pluviôse an VIII, dit-il, a ouvert aux
« particuliers une action directe contre l'entrepreneur,

« établissant ainsi deux responsabilités distinctes et
« qui ne peuvent jamais se confondre : l'une attachée
« exclusivement à la personne de l'entrepreneur
« lorsque le dommage résulte de son fait privé; l'autre
« attribuée à l'Administration, lorsque ce dommage ré-
« sulte des dispositions qu'elle a fait elle-même par ses
« propres agents. »

Il peut arriver que le dommage soit causé tant par le fait de l'Administration que par celui de l'entrepreneur. L'un et l'autre sont en ce cas responsables, et chacun supportera sa part d'indemnité.

— C. d'ETAT, 29 NOVEMBRE 1889-1107.

Il s'agissait de dommages causés à une maison par suite de l'ouverture d'une tranchée pour la création d'un chemin de fer. Les experts attribuèrent ce dommage aux coups de mine nécessités par l'ouverture de la tranchée, et ils proposèrent en conséquence de rendre l'Etat responsable de ces dommages ne laissant à la charge de l'entrepreneur que les dégâts accessoires causés par les éclats de mines à la toiture de la maison.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que les
« dommages causés à l'immeuble du sieur Conduché
« proviennent principalement de l'exécution d'un
« travail public, et pour une faible partie de la faute
« personnelle de l'entrepreneur; que c'est donc à bon
« droit que ce propriétaire a dirigé son action tant
« contre l'Etat que contre l'entrepreneur, et que le
« Ministre est d'autant moins fondé à décliner la res-
« ponsabilité incombant au maître de l'ouvrage, que
« par l'arrêté attaqué, le Conseil de Préfecture a fait
« exactement le départ entre les dommages résultant

« du fait même de l'exécution des travaux, et ceux
« qui étant imputables à la négligence ou à l'impru-
« dence de l'entrepreneur ont été laissés entièrement
« à sa charge.

En principe, l'administration n'est donc pas responsable des faits personnels de l'entrepreneur. Mais la jurisprudence a consacré deux exceptions à cette règle. Ce sont deux cas où l'Administration bien qu'étrangère au préjudice causé, est responsable vis-à-vis des tiers du fait de son entrepreneur.

Le premier est celui où l'entrepreneur auteur du dommage est insolvable. Les tiers lésés n'ont qu'un recours inefficace contre lui. Vont-ils se trouver dans la dure obligation de subir un préjudice sans réparation possible, par ce seul fait que l'entrepreneur agréé par l'Administration est insolvable? — Non, la jurisprudence admet en pareil cas le recours contre l'Administration elle-même. Elle est présumée en faute de s'être substituée un agent incapable de faire face à ses obligations, et sa responsabilité se trouve engagée par ce fait. Il ne faut pas que les tiers aient à souffrir du mauvais choix fait par elle. (C. d'État : 1839-306.)

Le Conseil d'État a jugé à plusieurs reprises qu'en pareil cas l'Administration doit réparer elle-même le préjudice subi. Mais cette responsabilité de l'Administration, il faut bien le remarquer, n'est que subsidiaire ; elle ne peut être invoquée que si l'actif de l'entrepreneur est insuffisant. (Conseil d'État 1880-304. Voir encore Conseil d'État 9 novembre 1888-821).

Le deuxième cas où l'État peut être déclaré responsable du fait de son entrepreneur est celui où il y a dé-

faut de surveillance de la part de ses agents. On sait que l'entrepreneur, bien qu'ayant une certaine liberté d'action, agit sous le contrôle et la surveillance de l'Administration qui l'emploie. Si ce contrôle n'a pas existé, si cette surveillance a été négligée, l'État se trouve en faute, coupable dans une certaine mesure de négligence et par suite responsable vis-à-vis des tiers. (Conseil d'État 1839-306).

L'Administration peut avoir inséré dans le cahier des charges des clauses spéciales, en vertu desquelles elle impose à l'entrepreneur le paiement de toutes les indemnités de dommage. Si celui-ci a accepté ces conditions, il se forme entre eux une convention dont l'effet sera de faire subir définitivement la charge de toutes les indemnités à l'entrepreneur. Entre les deux parties contractantes la convention est valable et recevra exécution. Mais à l'égard des tiers lésés par les travaux, il n'en est pas de même. La convention leur est étrangère et par suite ne leur est pas opposable. C'est pour eux une *res inter alias acta*. L'Administration ne serait pas fondée à renvoyer les créanciers d'indemnité à l'entrepreneur pour se faire payer. Que leur importe la convention intervenue entre l'État et l'entrepreneur à laquelle ils n'ont pas pris part? — Ils ne connaissent qu'un débiteur, le maître de l'ouvrage pour le compte duquel les travaux sont exécutés.

Mais, lorsque l'Administration sur la poursuite des tiers lésés leur a payé une indemnité, elle a son recours contre l'entrepreneur pour se faire rembourser en vertu de la convention particulière intervenue entre eux.

La solution serait la même si la clause spéciale avait pour but de mettre le paiement des indemnités à la charge d'un tiers quelconque.

— C. D'ETAT, 7 FÉVRIER 1856-12 6; 20 MAI 1892-467.

« Considérant que les sieurs Pichard et consorts
« ainsi que la demoiselle Lemoigne, ont dirigé contre
« l'Etat une action en indemnité à raison des dom-
« mages subis par leurs propriétés; que l'Etat, sur
« cette action, a présenté des conclusions tendant à
« faire décider que les dommages dont se plaignait la
« demoiselle Lemoigne pouvant être la conséquence
« d'extractions de sable pratiquées par le sieur
« Langlois, entrepreneur des travaux, et ce dernier
« étant aux termes de son cahier des charges tenu de
« payer seul, sans recours contre l'Administration,
« tous les dommages résultant de l'extraction de maté-
« riaux, l'Etat devrait être mis hors de cause. . .
«

« Mais considérant que les travaux dont l'exécution
« aurait occasionné les dommages ont été faits pour
« le compte de l'Etat, que dès lors, c'est à bon droit
« que l'arrêté attaqué a refusé de mettre hors de cause
« l'Etat; que cette décision ne fait, d'ailleurs obstacle
« à ce que l'Administration exerce contre le sieur
« Langlois tel recours en garantie qu'elle croirait lui
« appartenir. »

Le Département et la Commune peuvent être constructeurs de chemins de fer comme l'Etat. Depuis la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways, le réseau départemental et municipal s'est considérablement accru. On peut même

dire aujourd'hui. les grandes lignes étant faites depuis longtemps, qu'il est le seul à se développer, et que c'est dans cette sphère qu'on trouve les applications les plus fréquentes des principes du droit sur la matière.

Toutes les règles que nous avons posées plus haut sont également applicables quand le Département ou la Commune sont eux-mêmes constructeurs.

La grande distinction des dommages imputables au maître de l'ouvrage et des dommages résultant du fait personnel de l'entrepreneur domine la matière, quelles que soient les clauses spéciales inscrites au Cahier des charges.

Il peut arriver que la responsabilité du maître de l'ouvrage soit partagée, si les travaux sont exécutés en commun entre l'Etat et un département ou une commune. Il faut supposer une hypothèse où les deux Administrations aient un intérêt égal à la construction de la ligne et où elles travaillent de concert. Il y a alors deux constructeurs qui assument tous deux les responsabilités de la situation.

Le plus souvent le concours se présente sous forme de subvention. Le fait pour l'Etat ou le Département d'accorder une subvention emporte-t-il pour lui une part de responsabilité dans les dommages causés ? Nous ne le pensons pas. L'Etat qui accorde une subvention pour la construction d'une ligne n'est pas constructeur. Ce n'est pas lui qui agit, qui est maître de l'ouvrage. Il est étranger à la direction suprême des travaux, alors même qu'il soumettrait sa subvention à l'exécution d'une condition. L'Etat, dans cette hypo-

thèse, n'est qu'un simple donateur, il prête son assistance soit en nature soit en argent pour faciliter l'exécution de la voie projetée, mais rien dans ce fait ne saurait engager sa responsabilité envers les tiers victimes de dommages. L'Administration qui construit et dirige les travaux est seule responsable.

Une hypothèse absolument analogue se présente lorsque pour la confection d'un travail public quelconque, un chemin par exemple, une Commune ouvre une souscription. Il est évident que les souscripteurs ne sont nullement responsables des dommages qui peuvent résulter pour les tiers de l'exécution du travail.

Lorsque l'Administration centrale, départementale ou communale est débitrice de l'indemnité de dommages, l'action doit être dirigée par le créancier contre le représentant légal de cette Administration. Ce peut être suivant les cas le Ministre des Travaux publics, le Préfet ou le Maire.

II. — CONCESSION.

Quand l'Administration ne construit pas elle-même la ligne, elle en confie l'exécution à un concessionnaire.

« La concession, a dit un estimable auteur, M. Delaleau, « est un contrat par lequel une ou plusieurs personnes « s'obligent envers l'Administration à faire exécuter à « leurs frais, risques et périls, un travail d'utilité publique, moyennant la jouissance d'un péage ou d'autres « avantages stipulés dans l'acte de concession. »

C'est donc une combinaison où l'exécutant obtient le droit d'exiger une rémunération de qui profite de l'ouvrage. La faculté de percevoir est le trait essentiel de la concession.

Le contrat de concession a pour effet, en même temps qu'il confère à la Compagnie concessionnaire le droit de percevoir un péage, de la substituer à l'Administration concédante pour la construction et l'exploitation de la ligne. En vertu de cette subrogation, le concessionnaire prend le lieu et la place du concédant.

Ce mode d'exécution est essentiellement différent de celui que nous avons étudié précédemment. Ici, le concessionnaire travaille autant pour lui-même que pour le concédant. On a dit qu'il est *procurator in rem suam*, et c'est à juste titre, car il doit profiter de l'ouvrage qu'il fait, il doit en user et en jouir. Il n'a pas de droit de propriété sur la ligne, qui fait partie du domaine public, mais il a sur elle un droit de jouissance exclusive, et à ce titre il jouit d'une grande liberté dans l'exécution du travail. La Compagnie concessionnaire a l'initiative des propositions, elle fait les projets, établit les plans, règle le tracé. Sans doute ce n'est pas elle qui arrêtera définitivement les projets conçus, ce pouvoir est réservé à l'autorité supérieure concédante : ce sera le Ministre pour les chemins de fer d'intérêt général, le Conseil général ou municipal pour ceux d'intérêt local. Mais sous réserve de l'approbation du concédant, on peut dire que le concessionnaire est ici le seul personnage actif. Chargé de l'expropriation, il achète et paie les terrains de ses deniers. Enfin il construit à ses risques et périls.

Le rôle de l'autorité supérieure une fois le contrat de concession passé, devient passif et se borne à un simple contrôle.

En vertu de cette substitution du concessionnaire à

L'Administration, celui-ci devient le véritable maître de l'ouvrage. Le concédant disparaît, le concessionnaire prend sa place. C'est bien là l'esprit de la loi du 3 mai 1841 qui dit dans son article 63 : « Les concessionnaires des travaux publics exerceront tous les « droits conférés à l'Administration et seront soumis « à toutes les obligations qui lui sont imposées. » Il en résulte que la responsabilité du concessionnaire à l'égard des tiers qui ont à se plaindre de dommages, sera la même que celle qui pèse sur l'Administration quand celle-ci construit elle-même.

La règle est donc, dans le cas de concession, que le concessionnaire, maître de l'ouvrage, substitué à l'Etat, est responsable des dommages causés. C'est lui qui en principe est débiteur de l'indemnité, parce que c'est lui qui construit ; et c'est à lui, sauf exception, que le propriétaire lésé devra s'adresser pour obtenir réparation du préjudice éprouvé. (C. d'Etat, 9 décembre 1893-827.)

Le cahier des charges des compagnies de chemins de fer renferment tous une clause qui met les dommages résultant des travaux à la charge des concessionnaires. Est-ce en vertu de cette clause spéciale que la Compagnie se trouve responsable, et sans elle resterait-elle étrangère aux dommages résultant de l'exécution des travaux ?

Il est difficile de dire ici que le cahier des charges de la concession est un contrat purement privé entre le concédant et le concessionnaire. C'est un contrat particulier où l'autorité est partie et qui a pour objet des travaux publics, et à ce titre il est soumis à des règles

ments différents de ceux du droit civil. La concession est contenue dans la loi déclarative d'utilité publique, et les clauses qui y sont insérées font corps avec la loi elle-même. On ne peut donc pas prétendre que ces clauses approuvées par acte législatif sont à l'égard des tiers une *res inter alios acta*. Elles sont au contraire présumées connues de tous et opposables à tous.

Mais cette stipulation spéciale attribuant la charge des indemnités aux concessionnaires nous semble inutile à ce point de vue, et nous pensons qu'alors même qu'elle n'aurait pas été insérée au cahier des charges, l'étendue de la responsabilité des concessionnaires n'en serait pas modifiée.

Il faut chercher l'origine de la responsabilité générale du Concessionnaire dans la nature de la concession elle-même. C'est un contrat spécial qui a pour effet, avons-nous dit, de substituer la Compagnie concessionnaire au concédant. Celle-ci prend son lieu et place, jouit de ses droits et actions, mais en revanche assume ses responsabilités et obligations. Et cela s'explique facilement en fait. Le concessionnaire qui doit jouir de l'exploitation de la ligne à l'exclusion de tout autre jusqu'à la fin de la concession, construit autant et plus pour lui-même que pour le concédant auquel la ligne doit faire retour dans un avenir éloigné. Construisant pour son compte personnel il est naturel qu'il travaille à ses risques et périls.

C'est à ce titre que la Compagnie concessionnaire doit supporter toutes les indemnités de dommage, comme l'Etat constructeur les aurait supportées lui-même. L'insertion d'une clause spéciale à ce sujet

dans le cahier des charges ne fait donc que consacrer un état de choses préexistant et inhérent à la concession elle-même.

Le Conseil d'Etat admet toujours que le concessionnaire est le principal obligé à la réparation des dommages. Et il ne considère pas qu'il soit nécessaire pour cela que l'acte de concession contienne une disposition précise et formelle mettant les dommages à sa charge. (C. d'Etat, 1872-358; 1879-381 Conférences Aucoc, T. 2, n° 730.)

L'arrêt du Conseil d'Etat du 9 mai 1879, 79-381 est relatif à des dommages causés par une Compagnie concessionnaire d'un canal, dans l'établissement de ce canal.

« Considérant que par un traité régulièrement approuvé et portant la date du 18 octobre 1863, la ville d'Aix a concédé l'exploitation dudit canal pour quatre-vingt-dix-neuf ans à la compagnie requérante sous la condition que ladite compagnie exécuterait les travaux à ses frais, risques et périls ; qu'ainsi ladite compagnie était concessionnaire d'un travail public, et en cette qualité, responsable de tous les dommages qu'a pu occasionner l'exécution des travaux. »

Il résulte bien des termes de ce considérant que le concessionnaire est en principe responsable des dommages de toute nature, puisque l'arrêt dit que c'est en sa qualité de concessionnaire d'un travail public qu'il est responsable des dommages causés.

Ce principe admis par la jurisprudence du Conseil d'Etat est très général et s'applique au concessionnaire

de chemin de fer, comme au concessionnaire de canaux.

M. Aucoc dans ses conférences sur le droit administratif, comparant la responsabilité de l'entrepreneur à celle du concessionnaire s'exprime ainsi : « L'entrepreneur ne répond que des faits d'exécution, et non du dommage résultant de l'existence même de l'ouvrage qu'il exécute. Le concessionnaire répond des dommages de toute nature. »

La Compagnie concessionnaire, maître de l'ouvrage par suite de la subrogation opérée par le contrat de concession, peut comme l'Administration exécuter elle-même directement les travaux à l'aide d'ouvriers recrutés par elle et sous la surveillance de ses agents, ou sous-traiter avec des entrepreneurs.

Dans la première hypothèse, elle a sans aucun doute la responsabilité de tous les dommages. Les ouvriers qu'elle emploie sont ses préposés, et en vertu de l'article 1384 C. civ. elle est responsable de leurs actes dommageables, au moins quand ces faits ont un rapport intime avec l'exécution des travaux, par exemple quand ils se sont passés sur le chantier pendant les heures de travail. Le maître de l'ouvrage doit en effet exercer une surveillance active sur ses ouvriers, prévenir les désordres, et éviter les causes de dommages pour les propriétaires riverains.

Le Conseil d'État s'est plusieurs fois prononcé sur ce cas de responsabilité. (Conseil d'État, 13 décembre 1855-727).

Il est même allé plus loin et a jugé que la Compagnie concessionnaire est responsable du préjudice causé

aux particuliers par ses ouvriers même en dehors du chantier, mais à l'occasion de leur travail. L'arrêt du 13 décembre 1856-727 a statué sur cette espèce.

Il s'agissait de dommages causés à un jardinier-maraîcher par le passage des ouvriers sur son terrain pour se rendre au chantier. La compagnie P. L. M. poursuivie en réparation, refusait toute indemnité en prétendant que sa responsabilité était limitée aux actes commis par ses ouvriers dans le cours du travail; que si ceux-ci avaient cru devoir traverser une propriété pour leur commodité personnelle, c'était là un fait purement personnel à chacun d'eux, et dont elle n'avait pas à répondre. Mais le Conseil d'État, sur les conclusions du Commissaire du Gouvernement, après avis du Ministre compétent, affirma la responsabilité de la Compagnie. Une grande Compagnie de chemins de fer ne saurait être assimilée à un simple particulier, et en tant que substituée à l'Administration pour l'exécution d'un travail d'utilité publique, elle est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que l'agglomération des nombreux ouvriers qu'elle emploie ne soit une cause de dommage pour les propriétés riveraines de la voie ferrée.

Dans la seconde hypothèse, lorsque la Compagnie concessionnaire a sous-traité avec des entrepreneurs, la question de responsabilité devient plus difficile à résoudre. Doit-on faire ici une distinction entre les dommages? Nous avons vu que lorsque l'État est lui-même constructeur et qu'il a recours à l'entreprise pour l'exécution, la responsabilité est divisée entre lui

et l'entrepreneur, celui-ci restant responsable de ses faits personnels dans le travail et les détails de la main-d'œuvre. La compagnie d'Orléans (16 avril 1863) émit cette prétention. Elle soutint qu'elle était investie par son cahier des charges de tous les droits de l'État. L'art. 22 sur lequel elle fondait sa prétention, était ainsi conçu : « L'entreprise étant d'utilité publique, la Compagnie est investie pour l'exécution des travaux dépendant de sa concession, de tous les droits que les lois et règlements confèrent à l'Administration en matière de travaux publics, soit pour l'acquisition des terrains par voie d'expropriation, soit pour l'extraction, le transport des terres, soumise à toutes les obligations qui dérivent pour l'Administration de ces lois et règlements. »

Substituée à l'Administration et investie de tous ses droits, la compagnie d'Orléans estimait qu'à tous égards elle devait lui être assimilée, notamment au point de vue de la division de la responsabilité. M. le Ministre des Travaux publics d'alors fut d'un avis contraire. Il soutint avec raison que les entrepreneurs n'ont pas de responsabilité distincte de celle des Compagnies. « Ils sont, dit-il, de simples sous-traitants. Les Compagnies sont responsables comme Commettants de travaux exécutés pour leur compte sous la direction de leurs ingénieurs. »

En effet, l'État constructeur est bien libre d'employer des entrepreneurs pour l'exécution des travaux, de leur imposer telles conditions déterminées, et on comprend que la responsabilité puisse être divisée entre eux. Il est le maître, et n'est soumis à aucun

contrôle. Mais lorsqu'il s'est substitué un concessionnaire pour l'exécution d'un travail, celui-ci ne saurait à son tour se dégager de sa responsabilité sur un tiers. L'État en traitant avec le concessionnaire l'a fait en considération de sa solvabilité et des moyens d'exécution qu'il lui a reconnus.

Sans doute, ce concessionnaire peut user du sous-traitant pour l'exécution des détails, mais c'est à ses risques et périls et lui seul est responsable de tous dommages vis-à-vis de l'État et des tiers. L'art. 9 du cahier des charges et conditions générales des ponts-et-chaussées ne laisse aucun doute à ce sujet. Il en résulte que le concessionnaire a le maximum de responsabilité. Il a, en tant que substitué à l'Administration, celle qui incomberait à l'État constructeur, et en plus celle qui incombe à tout entrepreneur.

La Cour de cassation, il est vrai, avait admis pendant un certain temps l'irresponsabilité du concessionnaire lorsque le sous-traitant avait traité à forfait; mais elle est revenue depuis sur sa jurisprudence, et elle reconnaît aujourd'hui comme le Conseil d'Etat la responsabilité du concessionnaire dans tous les cas.

— C. d'ETAT, 16 AVRIL 1863-386; 22 JANVIER 1875-72.

« Considérant qu'aux termes du cahier des charges
« annexé au décret du 19 avril 1862, la Compagnie des
« chemins de fer des Charentes doit supporter les in-
« demnités pour occupation temporaire ou pour déte-
« rioration des terrains; que les conventions qu'elle
« a faites avec des tiers pour l'exécution de ces travaux
« n'ont pu avoir pour effet de priver les propriétaires
« des terrains occupés de la garantie que leur assure

« l'article précité; qu'ainsi la demoiselle Pichard est
« fondée à réclamer de la Compagnie la réparation du
« préjudice que lui auraient causé les extractions de
« matériaux opérées sur son terrain par les sieurs Pra-
« dines, entrepreneurs, pour le compte de ladite Com-
« pagnie. (L'expertise portera sur tous les dommages
« causés par la Compagnie des chemins de fer des Cha-
« rentes à la demoiselle Pichard, par suite des extrac-
« tions de matériaux opérées soit par ses propres
« agents, soit par ses entrepreneurs). »

Il est donc bien établi aujourd'hui que le concessionnaire d'une voie ferrée assume la responsabilité de tous les dommages qui peuvent résulter de l'exécution de la ligne. C'est lui leur débiteur principal. Mais il peut arriver comme nous l'avons vu pour l'entrepreneur que ce concessionnaire soit insolvable, qu'il tombe en faillite. Les intéressés vont-ils par ce fait perdre le montant de l'indemnité qui leur est due? N'ont-ils pas un recours subsidiaire qui les mette à l'abri de cette éventualité? La solution est la même que lorsqu'il s'agit d'un simple entrepreneur. Le Conseil d'Etat admet en pareille circonstance le recours des intéressés contre le concédant, Etat, Département ou Commune. Celui-ci est présumé en faute de s'être substitué un concessionnaire insolvable ou ne présentant pas les garanties suffisantes. Il doit supporter les conséquences de cette faute. D'ailleurs il faut que les particuliers qui ont subi un préjudice du fait des travaux trouvent à qui s'adresser pour obtenir la réparation qui leur est due. Cette jurisprudence pleine d'équité est admise unanimement.

Le concédant n'est donc pas hors de toute atteinte. Sa responsabilité n'est que subsidiaire, il est vrai, et ce n'est qu'après avoir poursuivi le concessionnaire sans effet utile que l'intéressé pourra se retourner contre le concédant.

Voyez C. d'État, 16 mai 1872-358. Dans cet arrêt, le Conseil d'État dit positivement après avoir reconnu la responsabilité du concessionnaire, sauf le « recours qui pourrait être exercé contre le concédant, État ou ville, dans le cas où le concessionnaire « serait insolvable. »

CHAPITRE VI

De l'Indemnité.

Nous avons à examiner maintenant en quoi consiste l'indemnité, quel doit être son caractère, à quel moment elle devra être payée. C'est la suite naturelle de notre sujet : après avoir étudié le dommage en lui-même, il est indispensable de savoir en quoi il se résout, comment il est réparé. L'étude de l'indemnité est donc la contre-partie de celle du dommage.

Et d'abord que doit représenter l'indemnité? La réparation aussi exacte que possible du préjudice causé. Nous appliquerons ici purement et simplement l'article 1149 C. civ. qui dit : « Les dommages-intérêts « dûs au créancier sont en général de la perte qu'il a « faite et du gain dont il est privé. »

Le préjudice subi se compose en effet ordinairement de deux éléments, une perte et un gain manqué, le *damnum emergens* et le *lucrum cessans* des Romains. L'indemnité due devra comprendre ces deux éléments, pourvu qu'ils soient tous deux la conséquence certaine et directe de l'exécution des travaux.

Ce que l'on doit chercher en pareille matière, c'est sinon effacer entièrement le dommage et rétablir la propriété dans l'état antérieur, ce qui est le plus souvent impossible, du moins indemniser le dommage déjà subi, mettre le propriétaire à même de s'en préserver pour l'avenir, et le replacer dans une situation

équivalente. Il faut, en un mot, qu'il y ait compensation entre la réparation et le préjudice.

Les auteurs ont toujours admis cette idée et la jurisprudence s'en est toujours inspirée dans ses décisions. Il s'est cependant produit une dissidence que nous devons signaler en passant et dont nous devons faire justice.

M. Cotelle, dans son cours de Droit administratif appliqué aux Travaux publics, a professé une opinion spéciale. Il distingue entre le préjudice causé par un particulier et celui qui provient d'un travail public, comme les chemins de fer.

« Dans le premier cas, dit-il en substance, toute
« atteinte au droit d'autrui est une faute, un quasi-
« délit qui appelle une double réparation, comprenant
« la perte subie et le gain manqué. Dans les torts et
« dommages résultant des travaux publics, l'Adminis-
« tration étant commise par la loi pour prescrire et
« faire exécuter tout ce qu'exige l'intérêt général, elle
« n'est pas en faute et ne doit à la partie lésée que la
« juste indemnité de la perte qu'elle a pu éprouver. Il
« n'y a pas de sa part *damnum injuria datum*.
« Ainsi elle ne prendra pas en considération le gain
« dont le réclamant pourra dire qu'il a été privé. »

L'opinion de M. Cotelle repose sur un principe faux. Pourquoi établir une différence entre l'administration et les particuliers au point de vue des dommages qui peuvent résulter de leur fait ? On met en avant l'intérêt général, on dit que l'administration travaillant dans un but d'utilité publique a droit à plus d'égard et de bienveillance que le simple propriétaire qui agit

dans un intérêt privé. On veut accorder à l'Administration un privilège aux dépens des particuliers. Or ceci n'est écrit nulle part dans la loi, et il n'y a pas de bonne raison pour la gratifier de privilèges spéciaux. Le droit du propriétaire tout aussi respectable est d'être indemnisé entièrement du préjudice éprouvé,

On peut du reste s'en convaincre en examinant ce qui se passe en cas d'expropriation. A-t-on jamais soutenu que l'indemnité allouée au propriétaire exproprié serait restreinte à la perte éprouvée? Ne voit-on pas tous les jours des dommages-intérêts accordés pour l'autre élément du préjudice la privation de gain, le *lucrum cessans*?

M. Cotelle semble aussi se baser sur cette idée que l'Administration étant commise par la loi pour exécuter ou faire exécuter le travail, n'est pas en faute par suite du dommage qui en résulte, qu'il n'y a pas *damnum injuria datum*. C'est partir d'un principe faux. Nous avons établi au commencement de cette étude qu'il ne fallait en aucune façon introduire l'idée de faute dans la détermination du dommage. Celui-ci peut exister alors même que l'Administration ou la Compagnie n'a rien à se reprocher et qu'elle s'est conformée à toutes les conditions imposées. L'adage *neminem ledit qui suo jure utitur*, n'est pas applicable ici et c'est là une des différences souvent signalée entre le droit administratif et le droit civil. L'objection de M. Cotelle est donc sans portée.

Dans l'expropriation qui elle aussi ne peut résulter que d'une loi nous savons qu'on indemnise le propriétaire tant de la perte éprouvée que du gain manqué.

Ce qui a lieu pour l'expropriation, qui est le maximum d'atteinte portée à la propriété, doit avoir lieu à plus forte raison en matière de simple dommage.

Nous laissons donc de côté la théorie de M. Cotelle, qui d'ailleurs a réuni peu de suffrages. Le préjudice causé par l'Administration ou le concessionnaire doit être réparé en entier. Toute idée de faveur doit être écartée. L'équité exige la parfaite assimilation à ce point de vue entre les travaux particuliers et les travaux publics.

On s'est demandé s'il suffirait à l'Administration de payer la dépréciation de valeur subie par la propriété. Cela pourra suffire dans certains cas où cette dépréciation est égale au chiffre nécessaire pour rétablir la jouissance dans les conditions antérieures. Mais le plus souvent elle sera inférieure et insuffisante par conséquent. Ce n'est pas en principe sur cette idée qu'il faut se baser pour évaluer l'indemnité due. L'évaluation d'une dépréciation est fort difficile à faire, et l'on tomberait le plus souvent dans l'incertain et l'arbitraire. Ce qui est infiniment plus conforme à l'équité et à la justice, c'est de payer une indemnité suffisante à assurer une jouissance différente mais équivalente. Ainsi que le dit très-justement M. Chistophe, c'est au droit de jouissance qu'il a été porté atteinte : la jouissance doit être rétablie, s'il est possible, dans les conditions mêmes où elle s'exerçait avant les travaux.

Si nous passons maintenant dans le domaine des faits, l'indemnité devra comprendre non seulement les réparations matérielles du préjudice causé à l'immeuble lui-même, mais encore les pertes accessoires

qui en sont la conséquence directe, comme la privation de jouissance, les résiliations du bail, ou les réductions de loyers. Lorsqu'en effet un immeuble est atteint par suite de la construction d'une voie ferrée, l'atteinte qu'il subit aura le plus souvent pour effet, par suite des inconvénients ou dégradations matérielles, de diminuer sa valeur locative. Si une maison à proximité d'un remblai devient humide et inhabitable, les locataires en vertu de l'art. 1722 C. civil peuvent demander la résiliation du bail ou une réduction de loyer, suivant que le trouble causé rend l'immeuble impropre à sa destination pour le tout ou pour partie seulement. Le propriétaire, qui est condamné par les tribunaux civils à subir la résiliation ou la réduction du loyer supporte en définitive une perte, dont la cause initiale est l'ouvrage public lui-même. Cette perte est un accessoire forcé de la dégradation subie par l'immeuble devenu impropre à sa destination. Il doit en être indemnisé.

Mais dira-t-on, n'a-t-on pas reconnu aux locataires et fermiers atteints dans leur jouissance une action directe contre l'Administration? Oui, sans doute, nous leur avons reconnu le droit d'agir directement et pour leur compte personnel ; mais d'après la jurisprudence des tribunaux civils, l'action directe n'est pas la seule qu'ils puissent mettre en jeu, ils peuvent aussi, s'ils le préfèrent, en vertu des art. 1720 et suiv. C. civ., s'attaquer aux propriétaires et obtenir résiliation du bail ou réduction du loyer. C'est précisément l'hypothèse que nous envisageons en ce moment.

Dans une affaire où la question fut agitée devant le

Conseil d'État. M. de Belleuf, Commissaire du Gouvernement, établit la distinction entre les deux actions accordées aux locataires, et il reconnaît que si le propriétaire justifie de condamnations judiciaires accordant contre lui aux locataires des indemnités ou des diminutions de loyers, il doit en être tenu compte dans l'évaluation de l'indemnité.

Ceci nous paraît de toute justice et le Conseil d'État en admet le principe dans un arrêt du 1^{er} avril 69-297.

« Considérant que les sieurs Ardoïn ayant été con-
« damnés judiciairement envers leurs locataires, en
« raison de l'abaissement de la voie publique exécuté
« par la ville, à faire certains travaux et à subir des
« diminutions dans le prix des loyers, il en résulte
« que lesdits sieurs Ardoïn ont subi, de ce chef, un
« dommage dont il doit être tenu compte dans la fixa-
« tion de l'indemnité, mais qu'il n'y a pas lieu de s'en
« référer aux appréciations faites par l'autorité judi-
« ciaire. »

D'après les termes de ce considérant, le Conseil d'État admet le principe de l'indemnité pour le cas qui nous occupe, mais ajoute-t-il : « il n'y a pas lieu de
« s'en référer aux appréciations faites par l'autorité
« judiciaire. » C'est la conséquence de la séparation et de l'indépendance des juridictions.

Beaucoup d'autres arrêts du Conseil d'État affirment le même principe : (Conseil d'État, 13 août 1868-933.)

« Considérant qu'il sera fait une juste appréciation
« des dommages en allouant à la réclamante... 2^o pour
« perte de loyers, la somme représentant les pertes de
« loyers que la dame Herman a eu et aura encore à su-

« bir depuis le 1^{er} avril 1864 jusqu'à l'expiration du
« délai d'un an à partir de la notification du présent
« décret, délai nécessaire à l'achèvement des travaux
« précités, ladite somme calculée à raison d'un loyer
« annuel de 3,000 francs pour l'immeuble n° 14, de
« 3,750 francs pour l'immeuble n° 16 et 18, et de
« 4,050 francs pour l'immeuble n° 20, et en outre une
« somme de 8,000 francs pour privation de jouissance
« pendant le temps nécessaire à l'exécution des tra-
« vaux à faire à l'immeuble n° 24, occupé par la dame
« Herman. »

Le locataire peut aussi, nous l'avons déjà dit, agir directement contre l'Administration ou la Compagnie concessionnaire pour se faire indemniser du préjudice subi. Ce préjudice est multiple. L'indemnité devra le couvrir en entier. Elle comprendra d'abord ce qu'on appelle l'indemnité locative, c'est-à-dire la diminution de valeur locative de l'immeuble occupé par le locataire depuis le commencement de l'exécution des travaux.

Voici, en effet, ce qui se produit fréquemment. Le locataire est lié à l'égard du propriétaire par un bail, qui a fixé le loyer à 6,000 fr. par an par exemple. Une Compagnie de chemins de fer vient à établir devant la maison un remblai qui la prive de lumière, la rend malsaine et humide. La valeur locative de l'immeuble tombe de moitié. Elle ne vaut plus que 3.000 francs. Dans cette hypothèse, le locataire qui continue à payer le prix entier du loyer au propriétaire peut se faire indemniser par la Compagnie des 3000 francs de perte qu'il subit par an, et cela jusqu'à l'expiration du bail.

L'indemnité devra comprendre aussi le préjudice industriel, c'est-à-dire la diminution de valeur industrielle ou des bénéfices industriels.

Une maison de commerce bien située, ayant des accès faciles fait 100.000 francs de bénéfice par an, si elle se trouve masquée par un pont, ou un remblai, ou la ligne elle-même, sa valeur commerciale va diminuer considérablement. Le commerce sera rendu plus difficile par la suppression des accès directs ou leur allongement, par la privation de lumière et enfin par la situation défectueuse qu'elle est condamnée à garder dorénavant. Son rendement ne produit plus que 25.000 francs. Voilà donc un préjudice considérable causé par la création de la ligne, préjudice que devra comprendre l'indemnité allouée.

Il y a encore d'autres éléments d'indemnité, qui peuvent varier beaucoup suivant que l'immeuble déprécié est rural ou urbain et suivant sa destination. C'est plutôt une question d'espèce. Notons en passant les frais de déménagement et de nouvelle installation, les dépenses d'appropriation de nouveaux locaux.

Il est difficile de prévoir tous les cas, de déterminer à l'avance tous les éléments qui doivent figurer dans l'indemnité, mais ce qu'il faut affirmer d'une façon générale, c'est que la réparation doit être entière, et l'indemnité comprendre tous les éléments de dommage.

La réparation pécuniaire, toutefois, ne doit pas être une cause d'enrichissement, sans quoi elle dépasserait son but. L'indemnité avons-nous dit, est une réparation, c'est-à-dire est accordée pour

que la victime du dommage retrouve en elle la contrepartie de la perte subie. Mais ceci ne veut pas dire qu'elle sera forcément égale à cette perte.

Si, en effet, par suite de l'exécution des travaux, la propriété atteinte trouve dans cette exécution même une amélioration à sa situation antérieure à d'autres points de vue, il y aura lieu d'établir une sorte de compensation entre le dommage et la plus-value.

Cette question de la plus-value a donné lieu dans la doctrine à des appréciations très diverses. On a surtout reproché à la théorie qui admet la compensation totale ou partielle de manquer de base légale. Aucun texte législatif, dit on, n'établit le principe de la compensation en matière de dommages. On ne saurait invoquer les articles 30 et 32 de la loi du 16 septembre 1807. Sans doute l'article 30 de la loi de 1807 prévoit bien le cas où par suite de travaux publics généraux, départementaux et communaux, une propriété privée se trouve notablement augmentée de valeur et oblige le propriétaire au paiement d'une indemnité correspondante. L'article 31 règle les conditions d'évaluation, et le paiement de cette plus-value. Mais l'article 32 dit que « les indemnités ne seront dues par les propriétaires des fonds voisins des travaux effectués, que lorsqu'il aura été décidé, par un règlement d'Administration publique rendu sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et après avoir entendu les parties intéressées, qu'il y a lieu à l'application des articles 30 et 31. » Il s'agit donc là d'un cas tout spécial et qu'on ne saurait généraliser. Il faut un décret autorisant l'application des articles 30 et 31, et si ce décret

n'existe pas, il est impossible de les appliquer. Il faut observer en outre, que les articles précités de la loi de 1807 prévoient spécialement et uniquement le cas de plus-value par action directe, c'est-à-dire de celle qui se produit en dehors de tout dommage, et qu'on peut faire payer aux propriétés améliorées sans qu'il y ait de compensation à établir avec un dommage quelconque. Il est donc bien difficile de tirer un argument de ces articles en faveur de la compensation en matière de dommages. — On a encore invoqué l'article 54 de la même loi, qui lui, établit une compensation entre l'indemnité à payer à un propriétaire pour terrains occupés et la plus-value à recevoir de lui pour les avantages acquis à ses propriétés restantes. Mais il résulte de la place de cet article et des termes employés qu'il n'est que le développement des articles 30 et 32 mentionnés plus haut et qu'il s'applique au même cas. Donc, rien à retenir de ce côté.

Enfin, on invoque en troisième lieu la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation. Son article 51 s'exprime ainsi : « Si l'exécution des travaux doit procurer une
« augmentation de valeur immédiate et spéciale au
« restant de la propriété, cette augmentation sera
« prise en considération dans l'évaluation du montant
« de l'indemnité. » On a tiré de cet article un argument par analogie en faveur de la thèse de la compensation de la plus-value en matière de dommages. Si la loi admet la compensation dans l'expropriation, cette compensation doit être admise *a fortiori*, quand il n'y a que simple dommage. Tel est le sentiment de M. Lebon, et il trouve dans cet article 51 de la loi de

1841 la base légale de la théorie de la compensation de la plus-value.

M. Aucoc dans ses Conférences sur le Droit administratif émet la même opinion : T. II, p. 407. « Il y a là, « selon nous, une base légale incontestable pour la « jurisprudence du Conseil. Ce que la loi décide pour « le plus grave des préjudices, l'expropriation, doit « s'appliquer à plus forte raison pour un préjudice « moins grave. »

Tel est aussi l'avis de M. Perriquet. « Puisque la « compensation de la plus-value est chose juste, au « point d'entrer en balance avec les droits d'un proprié- « taire exproprié, comment ne le serait-elle pas assez « pour être opposée à celui qui souffre un simple « dommage ? L'article 51 de la loi sur l'expropriation « est donc l'expression d'un principe général. »

Malgré la compétence incontestable des jurisconsultes dont nous venons de citer l'opinion, quelques auteurs n'ont pas cru devoir s'y rallier, et soutiennent qu'on doit écarter l'art. 51 de la loi de 1841 ainsi que tous les autres textes invoqués pour justifier la compensation en matière de dommages. Nous devons citer notamment M. Christophle. D'après cet auteur il serait téméraire d'appliquer à la matière du dommage par analogie les règles destinées à régir l'expropriation. L'application des textes par analogie, dit-il, est forcément arbitraire et l'on ne peut aboutir dans cette voie qu'au bouleversement de tous les principes.

Dans cette controverse, l'avis de MM. Aucoc et Perriquet nous semble devoir l'emporter. Sans doute, nous

sommes contraints de reconnaître qu'il n'existe pas de texte précis et formel reconnaissant à l'Administration le droit de compenser la plus-value avec le dommage en tout ou partie. Nous ne saurions non plus nous baser sur la loi de 1807 qui statue sur un cas tout spécial ; mais nous pensons qu'à défaut de texte précis sur la question, l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 constitue une base suffisamment solide pour asseoir la théorie de la compensation, et qu'il justifie amplement la jurisprudence absolument constante du Conseil d'Etat sur ce point.

Ce haut Tribunal administratif n'hésite pas en effet à appliquer en principe la compensation de la plus-value.

— C. D'ÉTAT, 1876-342; 31 MARS 1876-343.

« Attendu que dans cette indemnité figure une allocation de 5.000 francs pour frais de déménagement et privation de jouissance pendant les travaux de reconstruction de la maison et de remaniement des ateliers ; que ces dommages accessoires sont largement compensés par la plus-value résultant de la substitution d'une maison neuve à un bâtiment en mauvais état ;

« Considérant que le tiers expert a estimé à 11.000 francs les travaux de reconstruction et de remaniement à exécuter dans la maison et les ateliers du sieur Petit ; qu'il résulte de l'instruction qu'en ajoutant à cette somme une autre somme de 5.000 francs pour frais de déménagement et privation de jouissance pendant l'exécution des travaux dont il s'agit, et en fixant en conséquence l'indemnité du sieur

« Petit à la somme de 16.000 francs, le Conseil de
« Prefecture du Nord a fait une exacte appréciation,
« tant de l'importance du dommage que de la plus-
« value acquise à la maison du sieur Petit, etc... Re-
« jette. »

L'application des textes par analogie doit être faite avec la plus grande réserve, mais elle ne doit pas être condamnée d'une façon absolue. On comprend très bien qu'il n'y ait pas lieu d'y avoir recours lorsqu'il s'agit de questions qui ont été l'objet de lois spéciales et suffisamment étendues : il serait imprudent d'admettre une extension non prévue par le législateur. Mais dans une matière où les textes manquent presque totalement, comme celle des dommages, on doit forcément recourir en maintes circonstances aux arguments par analogie ; il faut suppléer aux lacunes de la loi en se référant aux textes généraux qui traitent des questions connexes ou analogues.

La compensation n'est-elle pas d'ailleurs équitable ? N'est-il pas juste de mettre en balance avec le dommage que les travaux ont causé les avantages immédiats et certains qu'ils présentent ? Personne ne saurait le nier. Toutefois, dans son admission, il faut apporter une grande réserve, et la subordonner à certaines conditions indispensables. Le Conseil d'Etat s'est montré très rigoureux sur ce point, et nous adoptons pleinement sa manière de voir.

M. Lebon dit qu'il y a toujours dans l'estimation d'une plus-value produite par des travaux publics quelque chose d'arbitraire, d'hypothétique. C'est un terrain où les experts les plus justes sont exposés à

prendre des illusions pour des réalités. Et si dans un but d'équité la compensation est admise, il ne faut pas qu'elle tourne au détriment et à la ruine des particuliers par l'admission trop facile en compensation d'avantages indirects et chimériques.

La jurisprudence administrative exige que la plus-value soit certaine, immédiate, directe.

Il faut tout d'abord que la plus-value soit certaine et d'une importance suffisante pour être appréciable. C'est la question de son existence même qui se pose en premier lieu, et elle est très importante, puisqu'il ne peut être question de compensation qu'autant qu'elle existe réellement.

Or, quand y a-t-il plus-value ?

Il y a plus-value, lorsque l'immeuble atteint par les travaux acquiert du fait de ces travaux une amélioration sensible, un avantage nouveau et dont il était dépourvu auparavant. Il en résulte que les travaux de réfection, de réparation, de remise en état, qui n'ont pour but et pour effet que de maintenir à un immeuble les avantages dont il jouissait antérieurement et dont il a été privé momentanément ne produisent aucune plus-value réelle et ne sauraient entrer en compensation de dommages causés. Il en serait de même de ceux sur lesquels le particulier a le droit de compter, et qui sont une obligation pour l'Administration.

Dans ces deux cas en effet, il n'y a pas d'avantage nouveau de créé, on ne peut y voir que le maintien ou le rétablissement d'une situation acquise ou due.

Elle est immédiate, lorsqu'elle existe dès l'achèvement des travaux d'une façon certaine et évidente.

On ne saurait faire entrer en compensation la perspective d'avantages éventuels ou non appréciables actuellement.

Elle est directe enfin, lorsqu'elle est la conséquence immédiate des travaux qui ont causé le dommage, et qu'elle leur est étroitement rattachée par un lien de cause à effet.

M. le Commissaire du Gouvernement Robert, à l'occasion d'une affaire portée devant le Conseil d'État, a bien fait ressortir les caractères que doit présenter la plus-value pour être admissible en compensation.

« Il faut, dit-il, que la plus-value opposée à une demande en indemnité pour dommage direct et matériel résulte directement des travaux qui causent le dommage. Il y a une corrélation nécessaire entre le dommage direct et matériel et une plus-value directe et matérielle. On ne peut compenser un dommage direct et matériel avec une plus-value indirecte. » — Il y a là deux termes corrélatifs, deux principes qui se font équilibre et doivent se contrebalancer.

Doit-elle être aussi spéciale à l'immeuble atteint par les travaux? En logique pure et si l'on veut une corrélation parfaite entre le dommage et la plus-value, on doit exiger qu'elle soit spéciale. La spécialité est en effet un caractère rigoureusement exigé du dommage indemnisable. L'équité elle-même plaide en faveur de la spécialité. Il paraît tout à fait contraire à la justice de faire payer à un propriétaire sous forme de plus-value en ne lui allouant qu'une partie de l'indemnité qui lui serait due, sa part des avantages généraux procurés à toute une région, alors que les propriétaires

voisins qui n'ont pas été atteints par les travaux bénéficieront sans bourse délier des mêmes avantages. La logique et l'équité exigent donc toutes deux que la plus-value pour être admise en compensation des dommages soit comme ceux-ci spéciale à l'immeuble.

Le Conseil d'Etat admet couramment la plus-value en compensation, lorsqu'elle présente les caractères que nous venons d'étudier.

— C. D'ETAT, 20 MAI 1892-468.

Il s'agissait dans l'espèce de dommages causés à une vigne par le séjour prolongé des eaux d'inondation maintenues par une digue. La Compagnie des chemins de fer du Midi, propriétaire de la digue était poursuivie en réparation du préjudice. Elle soutint dans sa défense que le dommage devait se compenser avec la plus-value résultant tant de l'absence d'érosions due à la présence de la digue que du dépôt d'un limon fertilisant sur les terrains inondés. Le Conseil d'Etat accueillit favorablement ce système de défense.

« Considérant que l'indemnité allouée a été fixée à
« un chiffre trop élevé, et qu'il y a lieu de tenir compte
« de ce que l'établissement de la digue a eu pour effet
« de supprimer les érosions produites par les courants
« lors des inondations antérieures, ainsi que de la
« plus value occasionnée par le dépôt du limon sur le
« sol, et qu'il sera fait une juste appréciation de
« l'indemnité due en la réduisant à la somme de
« 5.000 francs. »

La jurisprudence considère au contraire la plus-value apportée à toute une région par la création d'une

ligne de chemin de fer comme trop générale pour entrer en compensation avec des dommages causés à un particulier. C. d'État. 14 novembre 1879-699; 20 mars 1885-353.

Tout en admettant la théorie de la spécialité en principe, le Conseil d'État y a fait de nombreux accrocs en différentes circonstances, mais sa jurisprudence tend de plus en plus à en appliquer le principe.

En quoi doit consister l'indemnité ?

Nous venons de voir que la réparation du préjudice causé doit être pleine et entière, sauf déduction dans certains cas de la plus-value. Nous devons rechercher maintenant en quoi consistera cette réparation.

Il en est différemment en droit privé et en droit public. En droit privé, le juge a des pouvoirs très étendus; la réparation d'un préjudice peut consister soit en une indemnité en argent, soit dans la suppression de l'état de choses nuisible sous peine de dommages intérêts fixés par chaque jour de retard. Le Tribunal peut ordonner des démolitions et des constructions. En mot, la réparation peut avoir lieu en nature ou en argent.

En droit public, il en est tout autrement. Il est un principe essentiel dont on ne peut jamais s'écarter, c'est que le juge ne peut que prononcer une condamnation pécuniaire. La réparation, à laquelle sera condamné l'auteur du dommage, sera toujours une indemnité en argent.

Pourquoi cette différence ? Pourquoi les pouvoirs du juge sont-ils restreints ? Il y a à cela deux raisons, une raison économique et sociale, et une raison juri-

dique. La première, c'est que si le juge pouvait de sa propre autorité ordonner le changement de l'état de chose existant, la démolition et la suppression des ouvrages qui occasionnent le dommage, il n'y aurait plus de grand travail public possible. L'Etat, ou les Compagnies concessionnaires devraient renoncer à l'établissement des voies ferrées, parce qu'ils verraient à chaque instant leur effort paralysé par les décisions judiciaires. Ce serait jeter le trouble et l'anarchie la plus profonde dans les grands services publics. L'intérêt général doit primer l'intérêt particulier; il ne faut pas qu'un simple plaideur puisse, la décision judiciaire en main, mettre en échec les pouvoirs publics. Il y a là un intérêt social et économique de premier ordre à sauvegarder, et le moyen le plus sûr était d'enlever au juge tout pouvoir d'atteindre l'ouvrage public lui-même.

La seconde raison tient à un autre ordre d'idées. Elle découle du grand principe de la séparation des Pouvoirs. Le pouvoir judiciaire qui ordonnerait la démolition d'ouvrages créés par l'Administration ou son représentant empiéterait sur le domaine du pouvoir exécutif. Pour éviter cette confusion, toute ingérence directe des tribunaux sur les travaux eux-mêmes doit être repoussée.

Telles sont les raisons qui ont fait limiter les pouvoirs du juge en cette matière, raisons du plus haut intérêt qui ont toujours guidé la jurisprudence du Conseil d'Etat.

La réparation du préjudice causé devra donc toujours être une indemnité en argent. La condamnation

ne peut jamais consister dans l'exécution de tels travaux déterminés.

— C. d'ETAT. — *Chemin de fer du Gard*, 1848-62.

— C. d'ETAT, 6 JUILLET 1858-633.

« Considérant que si le Conseil était compétent
« pour statuer sur l'indemnité à allouer au sieur
« Paul Robert à raison des dommages causés à son
« bâtiment et à ses prés, il ne pouvait lui appar-
« tenir de prescrire à l'Administration l'exécution des
« travaux nécessaires pour prévenir les dommages de
« cette nature. »

— C. d'ETAT, 1869-281.

L'arrêt du 18 mars 1869 est particulièrement intéressant, parce qu'il fait ressortir très nettement les principes posés.

« Considérant qu'il est établi par l'instruction et
« non contesté par la Compagnie des chemins de fer
« P.-L.-M., que la construction du chemin de fer de
« Dijon à Belfort a eu pour résultat de supprimer en
« partie les moyens d'irrigation et de desserte des prés
« des sieurs et dame Bouquet; que pour les remplacer,
« la Compagnie a construit de nouveaux fossés et un
« nouveau chemin de défruitement; que la Compagnie
« reconnaît que ces fossés et ce chemin ont besoin de
« recevoir certaines améliorations pour que les sieurs
« et dame Bouquet se trouvent replacés dans une
« situation équivalente à celle qu'ils avaient avant la
« construction de la voie ferrée.

« Considérant qu'il ne pouvait appartenir au Conseil
« de Préfecture d'entrer dans l'appréciation des tra-
« vaux à exécuter et de condamner la Compagnie à les

« effectuer dans un délai passé lequel les sieurs et
« dame Bouquet seraient autorisés à les entreprendre
« eux-mêmes aux frais de la Compagnie; qu'ainsi
« c'est avec raison que le Conseil de Prefecture s'est
« borné à apprécier le dommage causé aux sieurs et
« dame Bouquet et a condamné la Compagnie à leur
« payer une indemnité pour le cas où elle n'aurait pas
« fait cesser ce dommage dans un certain délai. » Voir
encore C. d'Etat, 13 janvier 1853-704; 11 février
1858-144; 21 novembre 1879-742; 2 février 1883-125.

Toute décision tendant à obliger la Compagnie à faire ou à défaire un ouvrage serait annulée comme entachée d'excès de pouvoir. Il en serait ainsi, alors même que cette décision se bornerait à prescrire l'exécution des travaux prévus par le cahier des charges et ordonnés par l'Administration, mais non encore exécutés. Car ici encore la juridiction entraverait l'action de l'administration, qui doit pouvoir toujours revenir sur le plan primitif et le modifier ;

— C. d'ETAT. — *Ch. de fer de l'Ouest*; 29 MARS 1860-274.

« Considérant que la demande des héritiers Mignon
« tendait en premier lieu à faire ordonner par le
« Conseil de Préfecture l'exécution des travaux que
« la Compagnie du chemin de fer de Paris à Saint-
« Germain avait été mise en demeure, par un arrêté
« du Préfet de la Seine du 18 février 1848, d'exécuter
« dans le délai de deux mois; et en second lieu, à
« obtenir une indemnité pour le préjudice qu'ils
« auraient subi par suite de la non-exécution des tra-
« vaux; que le Conseil de Préfecture a ordonné l'exé-

« cution d'un mur de soutènement dans la tranchée
« longeant le passage appelé rue de Naples ;

« Considérant qu'il n'appartenait pas au Conseil de
« Préfecture de prescrire à la Compagnie en ajoutant
« une sanction pénale à ses prescriptions, d'exé-
« cuter les travaux que le Préfet de la Seine lui
« avait enjoint de faire par l'arrêté du 28 février
« 1848..., que par la disposition précitée de son
« arrêté, le Conseil de Préfecture a excédé ses pou-
« voirs. »

Enfin, les tribunaux administratifs ne peuvent pas davantage, après avoir alloué une indemnité en argent pour le préjudice actuel, ordonner une modification ou une réparation des ouvrages pour éviter le retour du dommage. Si l'Administration ou la Compagnie concessionnaire se refuse à modifier l'état de choses, le même dommage pourra se reproduire à de certains intervalles, et le seul pouvoir de la juridiction administrative consiste à allouer une indemnité en argent chaque fois que le dommage se reproduira, ou une indemnité définitive de dépréciation s'il est reconnu permanent. Voir C. d'État.—Ch. de fer de Lyon, 16 août 1863-691.

Il ne résulte pas de la théorie que nous venons d'exposer que jamais dans aucun cas la réparation ne puisse consister dans l'exécution d'un travail nécessaire pour faire cesser le dommage.

Il est bien évident que l'Administration ou la Compagnie concessionnaire, auteur du dommage, peut toujours, si elle croit y trouver son avantage, traiter avec le propriétaire lésé et exécuter pour son compte tels travaux qu'elle jugera utiles pour éviter le retour

du dommage. Mais ces mesures de protection ne peuvent intervenir qu'à la suite d'une entente amiable. Les parties intéressées restent libres de traiter sur telles bases qu'il leur conviendra. Tant qu'aucune décision judiciaire n'est intervenue, l'Administration ou la Compagnie a donc le choix de se libérer par l'exécution de travaux en nature destinés à supprimer le dommage, ou par le paiement d'une indemnité en argent.

Mais lorsque le Conseil de Préfecture est appelé à statuer, il ne peut exercer l'option réservée à la Compagnie. Le seul droit qu'il ait, c'est de prononcer une condamnation pécuniaire.

Les Tribunaux ne pourraient-ils pas par des voies indirectes obliger le concessionnaire à faire ce qu'ils ne peuvent pas ordonner directement ?

Il faut répondre non en principe. Car le résultat serait toujours le même : il donnerait naissance à une obligation de faire, et c'est précisément ce que la loi ne veut pas.

On s'est demandé si le Tribunal pouvait user de la clause pénale, par l'adjonction d'un chiffre déterminé de dommages-intérêts alloués au plaignant par chaque jour de retard apporté à la réparation du préjudice. On peut voir dans ce procédé un moyen indirect de forcer la Compagnie à exécuter les travaux nécessaires.

Il est évident que si l'arrêté contient une disposition ordonnant de faire un travail déterminé, sanctionné par une clause pénale, il est illégal et devra être annulé. Il en serait de même s'il contenait cette disposition générale « de faire le nécessaire pour que.... »

parce que dans tous ces cas il contient une obligation de faire. Et les dommages-intérêts ne sont plus ici la représentation du dommage causé, mais grossis à plaisir, ils sont bien plutôt une menace suspendue sur la tête du débiteur pour le forcer à s'exécuter. Cette pratique est absolument illégale, et une condamnation prononcée en ces termes serait certainement annulée par le Conseil d'Etat.

Cependant les tribunaux administratifs peuvent condamner l'auteur du dommage au paiement d'une indemnité représentative de ce dommage et des travaux nécessaires que devra exécuter le propriétaire pour s'en préserver, « si mieux il n'aime les exécuter lui-même. »

Cette formule fréquemment usitée ne contient aucun excès de pouvoir et respecte les principes admis. La condamnation est pécuniaire, portant sur un chiffre évalué d'après l'importance des travaux que devra faire le propriétaire lésé pour se préserver du dommage. Mais elle laisse au débiteur de l'indemnité le moyen, s'il le préfère, de se libérer en nature, c'est-à-dire par l'exécution de ces mêmes travaux. Il peut arriver toutefois que par ce moyen on pèse sur la volonté du débiteur, en élevant le chiffre de l'indemnité fixée; mais l'exagération ne pourra jamais être considérable, car il ne faut pas oublier que l'indemnité doit être représentative du dommage et des moyens employés à le réparer. Si elle venait à perdre ce caractère par son exagération, on ne pourrait qu'y voir une clause pénale, comme nous l'avons dit plus haut, qui entacherait de nullité l'arrêté intervenu. (C. d'Etat, 30 juin 1859-456.

M. Lebon à l'occasion de cet arrêt dit en toutes lettres : « Les tribunaux administratifs contentieux ne
« peuvent pas, après avoir constaté quels travaux
« sont nécessaires pour réparer un dommage causé
« par des concessionnaires de travaux publics et en
« prévenir le retour (dans l'espèce, perré nécessaire
« pour la défense d'une propriété contre les eaux d'un
« ruisseau détourné dans l'exécution d'un chemin de
« fer), condamner ces concessionnaires à exécuter ces
« travaux dans un certain délai, à peine de dommages-
« intérêts fixés par chaque jour de retard ; mais ils
« peuvent, après avoir fixé l'indemnité dont le pro-
« priétaire aurait besoin pour réparer le dommage
« actuel et se mettre à l'abri de tout dommage dans
« l'avenir, condamner les concessionnaires au paie-
« ment de cette indemnité, si mieux ils n'aiment exé-
« cuter les travaux indiqués. »

Voici d'ailleurs les termes de l'arrêt :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'une
« indemnité de 150 francs est nécessaire au sieur
« Compagnon pour réparer les dégradations causées
« par les eaux du ruisseau de la Vache aux berges de
« sa propriété et pour le mettre à l'abri de tout dom-
« mage dans l'avenir. »

Arrête :

« Art. 1^{er} — La compagnie du chemin de fer de P.
« L. M. est condamnée à payer au sieur Compagnon
« une indemnité de 150 francs, si mieux elle n'aime
« exécuter, dans le délai de trois mois, à partir de la
« notification qui lui sera faite du présent décret, le
« perré indiqué au rapport sus-visé du tiers expert. »

L'indemnité de dommage se compose donc en principe comme l'indemnité d'expropriation d'une somme d'argent. La plus-value doit en être déduite de même. Cependant elles diffèrent par un point essentiel. Le principe, dans le cas d'expropriation, c'est que l'indemnité doit être « préalable » : la loi de 1841 dit dans son art. 53, « les indemnités réglées par le jury seront « préalablement à la prise de possession acquittées « entre les mains des ayants-droit ». Et cela se comprend en matière d'expropriation ; la perte de propriété et de jouissance subie par le propriétaire exproprié est immédiatement appréciable. On sait ce qu'on retranche, on sait ce dont on le prive, il est facile du jour même de l'expropriation d'en faire l'évaluation. Toute autre est la situation en matière de dommages. Le dommage est la plupart du temps un accident imprévu, dont on ne peut déterminer à l'avance ni l'étendue, ni la durée ; son importance ne peut se mesurer que lorsqu'il s'est produit. L'indemnité ici ne saurait donc être préalable puisqu'elle manquerait de base certaine d'évaluation. Car au moment où l'on construit l'ouvrage on ignore non seulement quelle sera l'étendue du dommage, s'il vient à se produire, mais même s'il se produira. C'est l'inconnu ou en tous cas la plus grande incertitude.

Il est donc absolument nécessaire que le paiement de l'indemnité soit postérieur au préjudice éprouvé. D'ailleurs s'il en était autrement, si l'on pouvait indemniser un dommage non encore réalisé, on irait à l'encontre d'une règle essentielle en cette matière : le dommage incertain et simplement éventuel n'est pas

indemnisable. Nous avons étudié précédemment au nombre des caractères qu'il doit présenter la certitude et l'actualité.

La question du paiement de l'indemnité ne fait pas de difficulté lorsque le préjudice est constitué par un fait simple, actuel, unique, qui ne se renouvelle pas ou qui devra durer toujours sans interruption, par exemple, la privation de vue et de lumière par un remblai, l'allongement du parcours, etc... Le dommage est apprécié une fois pour toutes et indemnisé d'un seul coup. Mais comment régler l'indemnité d'un préjudice périodique, qui se renouvelle à des intervalles plus ou moins rapprochés ? Devra-t-on payer une indemnité nouvelle à chaque réapparition ou bien ne peut-on pas indemniser le propriétaire lésé une fois pour toutes en considérant le dommage comme permanent ? La question est très délicate.

La première solution semble la seule compatible avec le grand principe que le dommage pour être indemnisable doit être actuel et certain. Si l'on s'en tenait rigoureusement à cette manière de voir, à chaque réapparition du préjudice il y aurait lieu à un nouveau règlement d'indemnité. Mais il est facile de comprendre combien il serait gênant pour les parties, tant pour l'État ou la Compagnie constructeur que pour le particulier lésé, d'entrer à chaque instant dans de nouveaux pourparlers, de chercher un terrain d'entente, d'agiter des procès incessamment renouvelés. Il y a des faits qui sont appelés à se reproduire périodiquement tous les ans. Peut-on condamner les particuliers à plaider toute leur vie pour obtenir réparation de pré-

judices qui reviennent annuellement? Non, il y a au contraire un intérêt pratique à régler la situation tout de suite. D'ailleurs, ce dommage périodiquement renouvelé n'est plus un dommage purement éventuel, c'est un dommage prévu, inévitable et dont l'appréciation n'est pas impossible parce qu'il n'est que la continuation certaine de ceux éprouvés au moment de l'ouverture de l'instance. Sa périodicité le rend certain et appréciable, bien que non actuel.

Aussi le Conseil d'État admet-il sans difficulté que dans ce cas l'indemnité devra être payée en bloc une fois pour toutes. C'est la réparation unique d'un préjudice pour ainsi dire permanent et considéré comme tel.

— C. d'ÉTAT, 13 AOÛT 1868. — 940, *Ch. de fer du Midi*. Ce faisant, attendu que pour le cas où il serait « reconnu que le dommage existe, et que la Compagnie « est tenue à l'indemniser, il y aurait lieu de l'apprécier comme un dommage permanent, à raison duquel il serait accordé une somme une fois fixée et non une indemnité annuelle, qui ne pourrait en aucun cas être réglée pour dix années.

« En ce qui touche la fixation de l'indemnité, considérant que les sieurs Chambaudet et consorts ne justifient pas de l'existence des dommages antérieurs à l'année 1850 à raison desquels ils réclament une indemnité, que pour les dommages postérieurs à l'année 1859, il résulte de l'instruction qu'il y a lieu sur la demande des parties, de régler une indemnité de dépréciation, la Compagnie reconnaissant qu'il s'agit d'un dommage permanent. »

Il s'agissait dans l'espèce d'infiltrations provenant d'un fossé creusé par la Compagnie des chemins de fer du Midi, et se produisant périodiquement lorsque le fossé était envahi par les eaux.

Le paiement de l'indemnité sera donc en principe postérieur au préjudice, sauf le cas où celui-ci devenu périodique est considéré comme une dépréciation permanente de la propriété.

Des intérêts de l'indemnité. — L'indemnité de dommages, si elle n'est pas payée immédiatement, est productive d'intérêts, et conformément au droit commun, les intérêts courent du jour de la demande en justice. Il faut une demande régulière et spéciale devant la juridiction compétente. Le Conseil d'Etat se montre très ferme dans ce sens. C. d'Etat, 11 mai 1854. — Ch. de fer du Nord, 426, 18 février 1864. — Ch. de fer de l'Ouest, 170; 14 janvier 1887-40; 15 mars 1889-362.

Néanmoins, la jurisprudence apporte une exception très importante à cette règle. Lorsque le dommage consiste dans la privation de jouissance d'une propriété productive de revenus, elle admet que les intérêts de l'indemnité courent à partir du jour où le dommage s'est produit. La construction d'une voie ferrée par exemple vient apporter des modifications dans le régime des eaux d'une rivière, et prive une usine de sa force motrice. Le dommage consiste ici pour l'usiner dans la perte de ses revenus, puisqu'il cesse de retirer de son usine son rapport industriel. On est convenu d'allouer en pareil cas les intérêts à partir du jour où s'est manifesté le préjudice à titre de compensation avec les revenus perdus.

C'est une solution des plus équitables. L'indemnité produira des intérêts, c'est-à-dire des revenus, du jour où ceux de la propriété atteinte ont cessé de se produire. Il va de soi, étant donné le caractère de compensation de ces intérêts, que si dans l'indemnité totale on a compris la perte des revenus, il n'y a plus lieu de les allouer ; sans quoi ils feraient double emploi avec une partie de l'indemnité totale.

— C. D'ÉTAT, 6 AOUT 1880-751.

« En ce qui touche la privation de jouissance, considérant que les époux Bonis-Bonal n'établissent
« pas qu'en fixant à 90 francs l'indemnité à laquelle
« ils ont droit, à raison de la privation de jouissance
« d'une partie de leur propriété pendant les années
« 1872 et 1873, le Conseil de Préfecture ait fait une
« inexacte appréciation du préjudice par eux souffert ;
« et que si la privation de jouissance s'est continuée
« après l'année 1873, ils en sont suffisamment indem-
« nisés par l'allocation des intérêts des indemnités qui
« leur ont été accordées par le Conseil de Préfecture. »
V. encore C. d'État, 8 août 1892-732.

DE LA PRESCRIPTION DE L'ACTION EN INDEMNITÉ.

En principe et conformément au droit commun, l'action en indemnité pour dommages se prescrit par 30 ans. Passé ce délai, le créancier n'est plus recevable à poursuivre le recouvrement de sa créance devant la juridiction contentieuse. C'est l'application pure et simple de l'article 2262 du Code civil. Le point de départ de cette prescription est l'époque de naissance de la créance, c'est-à-dire le jour où le dommage s'est

manifesté. A partir du moment où le préjudice s'est révélé au propriétaire, il a été en son pouvoir d'en poursuivre la réparation, et s'il a laissé écouler trente ans sans agir la loi considère qu'il a volontairement renoncé à son droit. Toutefois, lorsque les travaux entrepris par la Compagnie ont duré plusieurs mois, comme il arrive le plus souvent, on admet que la prescription ne commence à courir qu'à la fin de l'exécution de ces travaux, c'est-à-dire à partir de la date de leur réception par l'autorité supérieure, lorsqu'il s'agit d'une dépréciation définitive de propriété. En effet, pendant la période d'exécution, des modifications peuvent être apportées par le constructeur, et on ne saurait apprécier toute l'étendue de la dépréciation.

La question facile à résoudre quand il s'agit d'un dommage simple est plus délicate lorsqu'on se trouve en présence de dommages multiples ou successifs.

En ce qui concerne les dommages multiples, la règle est toujours la même et s'appliquera autant de fois qu'il y a de dommages énoncés dans la demande. Chacun d'eux a sa prescription qui commence à courir du jour de sa naissance, et ces prescriptions sont indépendantes les unes des autres.

En cas de dommages successifs, il y a lieu de voir si par leur fréquence et leur périodicité ils peuvent être considérés comme permanents. Dans cette hypothèse, le point de départ de la prescription sera le jour où le dommage s'est manifesté pour la première fois.

Enfin, lorsque le préjudice se produit irrégulièrement et d'une façon intermittente à des intervalles plus ou moins éloignés suivant les circonstances, le

Conseil d'Etat est allé jusqu'à refuser toute espèce de prescription. C. d'Etat, 18 janvier 1884-56.

Pour toutes les autres questions, il y a lieu d'appliquer ici d'une façon générale les règles du C. civ. sur la prescription trentenaire.

Telles sont les règles à appliquer toutes les fois qu'il s'agit de lignes ferrées construites par des Concessionnaires, des Départements ou des Communes. Nous devons mettre encore sur la même ligne les dommages imputables aux entrepreneurs de travaux.

— C. D'ÉTAT, 14 DÉCEMBRE 1877-2000.

« En ce qui touche la suppression du gué de la Quéri-
« rillière : Considérant qu'aucune modification n'a été
« apportée à l'état de gué par suite de la construction
« de la ligne de Saint-Étienne à Montbrison; que ce-
« lui-ci a été déplacé en 1825 lors de l'ouverture du
« chemin de fer de Saint-Étienne à la Loire, qu'ainsi
« les travaux auxquels la Commune de Saint-Just
« impute les dégradations qui ont fini par le rendre
« impraticable, remontaient à plus de 30 ans, lors-
« qu'elle a pour la première fois en 1865, demandé à
« la compagnie de Lyon de réparer le gué de la Qué-
« rillière; que dès lors, en ce qui concerne ce chef, la
« demande de la Commune de Saint-Just doit être re-
« jetée comme frappée de prescription. » (V. C. d'Etat
4 avril 1884 et 13 juin 1890.)

Mais lorsque c'est l'État qui est constructeur et que les indemnités doivent être payées directement par le Trésor, il faut se référer à une loi de Finances du 29 janvier 1831, qui dans son art. 9 a réglé la matière d'une façon spéciale.

Cet article est ainsi conçu :

« Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État toutes créances qui n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnées et payées dans un délai de 5 ans à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe, et de 6 ans pour les créanciers résidant hors du territoire européen. »

Tout le monde est bien d'accord pour admettre que cet article établit une disposition générale en la matière, et qu'il y a lieu de l'appliquer aux créances de dommages contre l'État. L'art. 9 de la loi de 1831 dit en effet « toutes les créances ». La déchéance est donc générale et absolue. « Il n'y a pas de distinction à faire » dit M. Laferrière, dans son *Traité de la Juridiction administrative*, entre les causes de la dette ni entre les diverses qualités que l'État a pu avoir en la contractant. Que cette dette résulte de décisions prises dans l'exercice de la puissance publique ou d'actes de gestion faits pour assurer un service de l'État propriétaire, administrant son domaine privé, la règle est la même. Il n'y a pas à distinguer non plus entre les obligations auxquelles pourvoit explicitement le budget et celles qui résulteraient de causes non prévues. La déchéance atteint tout droit, toute action, toute prétention tendant à constituer l'État débiteur à quelque titre que ce soit.

Mais des dissidences se sont produites sur l'interprétation de l'art. 9.

Certains auteurs, et notamment M. Christophe dans son *Traité des Travaux publics*, ont soutenu que la déchéance quinquennale établie par l'art. 9 de la loi du 29 janvier 1831 s'appliquait au paiement de la créance dûment constatée et non à l'action tendant à la reconnaissance de cette créance.

D'après cette interprétation, la loi de 1831 créée dans le but de faciliter la comptabilité publique, aurait eu pour effet de limiter le temps pendant lequel les créanciers reconnus de l'État peuvent se présenter à ses caisses pour s'y faire payer. Elle leur accorderait 5 ans, passé lesquels leur créance serait périmée. Le point de départ de cette prescription quinquennale serait donc la date de la reconnaissance en justice et de la fixation de la créance d'indemnité. Mais le propriétaire lésé aurait à l'égard de l'État comme à l'égard de tout autre constructeur, trente ans à partir du dommage subi pour faire constater sa créance d'indemnité par le Tribunal compétent.

Cette opinion a été rejetée à bon droit par la grande majorité des auteurs. En effet, si nous reconnaissons l'art. 9 de la loi de 1831 applicable aux créances résultant de dommage, nous devons nous en tenir aux termes mêmes du texte et l'accepter dans toute sa compréhension. Or celui-ci déclare prescrites les créances qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de 5 ans. Il ne s'agit donc pas seulement du paiement de la dette, mais de sa liquidation. Il en résulte que la prescription établie par la loi de 1831 éteint non seulement le droit au paiement, mais la dette même de l'État. Le point de départ de la prescription

quinquennale doit donc se placer à la date de la naissance du dommage. « On ne doit pas retarder, dit « M. Laferrière, dont la compétence est si grande en « ces matières, le point de départ de la déchéance jus- « qu'au jour où le dommage et ses causes ont été judi- « ciairement constatés. Ainsi une créance d'indemnité « contre l'Etat pour homicide ou blessures par impru- « dence imputable à ses agents, remonte à l'époque de « l'accident et non à celle des jugements qui ont cons- « taté la faute. »

C'est la même opinion qu'émet M. Ducrocq, quand il dit que la prescription établie par la loi de 1851 oblige les créanciers de l'Etat à présenter et à soutenir leurs réclamations dans un délai de 5 ans, et qu'elle constitue ainsi un moyen énergique de presser la liquidation de l'arriéré.

La Jurisprudence s'est d'ailleurs ralliée définitivement à cette manière de voir.

CHAPITRE VII

De la compétence des Tribunaux administratifs au contentieux.

Il reste une dernière question à examiner pour terminer cette rapide étude sur les dommages causés par l'exécution des chemins de fer. Nous avons successivement passé en revue tous les éléments de l'obligation que fait naître le préjudice causé ; les caractères que doit présenter le dommage pour être indemnisable ; nous avons étudié le débiteur et le créancier de l'indemnité, enfin l'indemnité elle-même. Si le règlement des indemnités se faisait toujours à l'amiable, nous aurions épuisé notre sujet. Il serait inutile de soulever la question de compétence, qui suppose forcément un conflit. Mais le plus souvent les intérêts des parties en jeu sont trop disparates, trop opposés, les passions trop vives pour que les choses se passent aussi simplement. Il faudra recourir à des juges pour trancher les différends, pour dire s'il y a dommage indemnisable, pour déterminer le montant de l'indemnité.

La question de compétence apparaît. Quel sera donc le tribunal appelé à statuer ?

L'exécution d'une ligne ferrée constitue un travail public ; et ici comme en maintes circonstances, les règles générales sur les travaux publics sont applicables.

La compétence en matière de dommages est réglée par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui dit :

« Le Conseil de Préfecture prononcera... sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'Administration. » Si l'on s'en tenait aux termes mêmes de ce texte, il serait difficile à expliquer et la jurisprudence administrative de tous les jours serait en contradiction flagrante avec lui : Les auteurs sont unanimes pour critiquer sa rédaction, qui est considérée avec raison comme défectueuse. Il est évident que la loi n'a pas voulu établir de différence dans la compétence entre le dommage provenant du fait de l'entrepreneur et celui provenant du fait de l'Administration.

Que l'État exécute les travaux en régie ou qu'il en confie l'exécution à un concessionnaire ou à un entrepreneur, cela ne peut avoir aucune influence sur l'obligation de réparer le dommage qui reste toujours le même, ni sur le choix de la juridiction chargée de statuer. Dans tous les cas, il s'agit d'un dommage causé par l'exécution d'un travail public et il n'est pas douteux que le législateur en déterminant la compétence s'est basé sur le caractère des travaux dommageables et non sur la nature des personnes qui les exécutent. D'ailleurs cette même loi de l'an VIII pose les règles de la compétence en matière de dommages causés par les extractions de matériaux, et elle ne distingue pas entre ceux provenant du fait de l'Administration et ceux provenant du fait de l'entrepreneur. Elle les assimile dans ce paragraphe. Comment alors a-t-elle pu les distinguer dans le paragraphe précédent qui traite d'une matière absolument identique ?

Si d'autre part on s'en réfère aux origines, on verra qu'avant la loi du 28 pluviôse an VIII, le jugement des indemnités pour torts et dommages causés aux propriétés privées était confié aux directoires de départements sans distinction entre ceux provenant du fait des entrepreneurs de travaux et ceux provenant du fait de l'Administration elle-même. Or, les Conseils de Préfecture ont remplacé dans la loi de l'an VIII les Directoires de département, et il y a tout lieu de croire que la compétence des seconds n'a pas été plus restreinte que celle des premiers.

Dans l'explication du texte pour dégager le véritable esprit de loi, il ne faut pas isoler la loi de l'an VIII des lois antérieures de 1790 et 1791 et de celle de 1807, qui toutes ont posé les fondements de la législation dans ces matières.

Enfin, il y a une autre raison à invoquer, qui semble avoir une importance décisive. Quel a été le but du législateur en confiant à un tribunal spécial, à la juridiction administrative, les contestations nées au sujet des dommages causés par les entrepreneurs dans l'exécution de l'ouvrage? Le législateur a voulu par là soustraire les grands travaux publics à l'influence de l'autorité judiciaire, elle a voulu rendre les pouvoirs publics plus indépendants, de telle façon qu'ils n'eussent dans aucun cas à rendre compte de leurs actes aux tribunaux ordinaires; elle a voulu en outre pour éviter les lenteurs ordinaires de la justice, que ces contestations fussent soumises à des tribunaux spécialement organisés pour juger rapidement et sans les complications de la procédure ordinaire; et ceci tant dans l'intérêt des

particuliers en cause que dans celui de l'Administration.

Si tel a été le but du législateur, est-il possible de croire qu'après avoir soumis à cette procédure et à ces tribunaux les dommages provenant du fait des entrepreneurs, il ait eu l'intention d'y soustraire ceux provenant de l'Administration elle-même? C'est impossible.

Comment la faveur que la loi de l'an VIII accorde au commettant de l'Administration ne profiterait-elle pas à l'Administration elle-même? Ce serait un non-sens ou une inconséquence vraiment extraordinaire. Nous pensons qu'il est inutile d'insister sur ce point, et qu'il faut chercher ailleurs l'explication de ces mots : « *et non du fait de l'Administration.* »

S'ils n'ont pas pour effet d'exclure l'Administration du bénéfice de la compétence administrative, il faut reconnaître comme nous le disions plus haut qu'ils ont un sens purement explicatif de l'alinéa précédent, et qu'ils ne servent qu'à préciser les mots « *fait personnel* » du premier alinéa, en ce sens que, sont de la compétence administrative les dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et même pour lesquels l'Administration n'est pas mise en cause. Le second membre de phrase n'exprime pas une autre idée que le premier. Il ne fait que renchérir sur le premier.

Telle est l'interprétation que leur donna M. le Ministre des Travaux publics devant le Conseil d'Etat, lorsqu'il dit : « Le Conseil de Préfecture me paraît avoir
« mal saisi le sens de la loi du 28 pluviôse an VIII, en
« limitant sa compétence aux seuls dommages qui pro-
« cèdent du fait personnel des entrepreneurs. Avant

« cette loi il était de règle que les réclamations de ceux
« qui prétendaient éprouver des dommages par suite
« de l'exécution des travaux publics, fussent jugées
« administrativement. L'application de cette règle ne
« souffrait pas de difficulté, toutes les fois que l'admi-
« nistration était en cause ; elle avait été confirmée
« par l'usage. »

« Par ces expressions : « *et non du fait de l'admi-
« nistration* », la loi n'a pas entendu changer l'ancienne
« juridiction et décliner la compétence des Conseils de
« Préfecture lorsque l'administration serait elle-même
« en cause. Elle a voulu dire seulement que par excep-
« tion, les entrepreneurs seraient justiciables des
« Conseils de Préfecture, dans les cas où ils agissent
« pour le compte de l'Administration. »

« Ainsi les Conseils de Préfecture doivent prononcer
« sur les réclamations des particuliers qui se plaignent
« de torts et dommages provenant, soit du fait de l'en-
« trepreneur, soit de celui de l'Administration. »

En adoptant cette manière de voir, non seulement nous nous appuyons sur les règles inéluctables de la logique et sur l'historique de la question, mais nous nous rangeons à l'opinion des auteurs les plus connus, confirmée par une jurisprudence constante et parfaitement établie.

1^o Dommages provenant du fait de l'Administration.

Lorsque l'Administration (Etat, Département, Commune), est elle-même constructeur de l'ouvrage, c'est-à-dire lorsque le travail a lieu en régie, il n'y a aucune distinction à établir quant à la compétence. Quelle que soit la cause occasionnelle du dommage, qu'il

provienne des vices du plan, de la mauvaise qualité des matériaux employés, de la négligence ou du défaut de surveillance des agents, dans tous les cas l'action doit être portée devant la juridiction administrative.

En effet, nous avons établi que la loi de l'an VIII, bien qu'elle ne le dise pas, attribue implicitement la compétence au Conseil de Préfecture pour le règlement de tout dommage provenant du fait de l'Administration. Or dans l'espèce la responsabilité est une ; elle ne se trouve pas divisée, comme dans le cas où l'Administration se substitue des entrepreneurs pour l'exécution matérielle des détails. Ses ingénieurs, conducteurs, chefs de section et autres employés sont ses agents directs et les dommages procédant de leur fait sont réputés provenir de l'Administration elle-même. Celle-ci couvre tous leurs actes.

« L'Administration, dit M. Cotelle, ne décline pas la
« responsabilité du fait de ses agents directs ; elle est
« tenue des suites de leur impéritie et de leur négligence, aussi bien que des conséquences du vice des
« plans, de l'imprévoyance des projets qui ont été soumis avant leur exécution à la délibération et à l'approbation de l'autorité supérieure. La jurisprudence
« du Conseil d'Etat consacre le droit des parties lésées
« pour obtenir la réparation du dommage souffert dans
« ces différents cas ; et les Conseils de Préfecture sont
« seuls compétents pour fixer les indemnités qui peuvent être dues. »

L'État responsable devant la juridiction administrative de ses ingénieurs, l'est-il aussi des simples ouvriers qu'il emploie ?

Il y a lieu ici de rechercher l'origine du préjudice et de voir dans quelles circonstances il s'est produit. Toutes les fois que l'ouvrier aura agi en sa qualité de préposé de l'État-constructeur, toutes les fois que le dommage pourra se rattacher à l'exécution directe du travail, l'État sera responsable et la juridiction administrative compétente. C'est l'application normale du grand principe de responsabilité posé dans l'art. 1384 C. civ. : « On est responsable non seulement du dom-
« mage que l'on cause par son propre fait, mais encore
« de celui qui est causé par le fait des personnes dont
« on doit répondre. »

Si au contraire le fait dommageable causé par les ouvriers de l'Administration ne peut en aucune façon se rattacher à l'exécution du travail ; si ceux-ci en le commettant se trouvaient en dehors des chantiers et agissaient en tant qu'hommes et non en tant qu'ouvriers de l'État, l'Administration y reste étrangère. L'ouvrier coupable est seul responsable et naturellement devant les juges du droit commun. Il en est ainsi par exemple des déprédations commises sur les propriétés riveraines des chantiers en dehors des heures de travail.

Le Conseil d'État a cependant reconnu la compétence administrative dans une affaire où les ouvriers avaient causé un préjudice à une propriété en se rendant au chantier.

— C. D'ÉTAT, 13 DÉCEMBRE 1855-726. — *Ch. de fer de Lyon*. — Le Ministre des Travaux publics dit à ce sujet : « La Compagnie soutient que sa responsabilité
« doit être limitée aux actes commis par ses ouvriers

« dans le cours de leur travail ; elle conclut que si,
« dans l'espèce, les ouvriers ont cru devoir pour leur
« commodité personnelle et au même titre que les
« simples curieux traverser une propriété, c'est là un
« fait qui est entièrement personnel à chacun d'entre
« eux et pour lequel elle ne saurait être tenue à au-
« cune réparation. Cette distinction paraît conforme
« au droit commun, mais une Compagnie de chemins
« de fer ne saurait être assimilée à un simple particu-
« lier, et en tant que substituée à l'Administration pour
« l'exécution d'un travail d'utilité publique, elle est
« tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour
« empêcher que l'agglomération des nombreux ou-
« vriers qu'elle emploie, ne soit une cause de dom-
« mage pour les propriétés riveraines de la voie de fer.
« En un mot, une Compagnie de chemin de fer a la
« police de ses chantiers ; elle est donc responsable de
« ceux des dégâts commis par ses ouvriers qu'une
« surveillance ordinaire de sa part aurait pu prévenir.
« Dans l'espèce, il eut suffi d'un ordre de service por-
« tant que les ouvriers qui seraient pris en contraven-
« tion subiraient une retenue sur leur salaire. »

Il résulte donc de cette discussion que la juridiction administrative est compétente pour connaître de tous les dommages provenant à un titre quelconque du fait de l'Administration, soit qu'ils résultent des vices du plan approuvé, soit qu'ils aient leur cause dans la négligence ou la faute des agents et ouvriers qu'elle emploie, agissant comme tels.

2. Dommages provenant du fait de l'entrepreneur.

En ce qui concerne l'entrepreneur, nous avons un .

texte formel qui résout sans difficulté possible la question de compétence. L'art 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ne saurait donner lieu à aucune discussion sous ce rapport. S'il a prêté à certaines critiques pour sa rédaction, c'est, nous l'avons vu, sur le point de savoir s'il entendait exclure du bénéfice de la compétence administrative l'Administration elle-même. Mais il est précis en ce qui touche l'entrepreneur : « Le
« Conseil de Préfecture prononcera... sur les récla-
« mations des particuliers qui se plaindront de torts et
« dommages procédant du fait personnel des entre-
« preneurs. »

En logique, cette disposition se conçoit fort bien, et il fallait qu'elle soit écrite. Si dans l'esprit de la loi, la compétence administrative a été établie pour faciliter l'exécution rapide des travaux en apportant une prompte solution aux difficultés qui en naissent, il est de toute nécessité qu'elle s'applique aux dommages procédant du fait personnel de l'entrepreneur comme à ceux dont la responsabilité incombe à l'Administration elle-même.

L'entrepreneur, nous le savons déjà, a une responsabilité propre dans l'exécution des travaux qui lui sont confiés. Le contrat résultant de l'adjudication n'a pas pour effet de créer entre l'Administration et l'entrepreneur adjudicataire un rapport de maître à préposé, au sens exact du mot. Le préposé est celui qui travaille dans une dépendance complète du maître, sous ses ordres de chaque instant et à son entière disposition ; de sorte que les fautes que le préposé a commises envers des tiers remontent nécessairement au maître qui doit en

répondre. L'entrepreneur tout en obéissant scrupuleusement au devis et au cahier des charges qui lui a été imposé, bien que sous la surveillance étroite de l'Administration conserve cependant dans les moyens d'exécution une certaine liberté. L'adjudication pour lui est un fait de commerce auquel s'attache le caractère d'une profession libre. On ne peut donc pas dire qu'il soit le préposé de l'Administration et dans bien des cas il aura à répondre directement de ses propres actes devant la juridiction administrative.

3. Dommages provenant du fait du concessionnaire.

Ici encore se pose la question de compétence. La loi du 28 pluviôse an VIII qui règle la matière, ne dit rien du Concessionnaire. Cependant l'origine du contrat de concession est fort ancienne, et avant la Révolution la plupart des grands travaux publics furent exécutés de cette manière. Il est donc difficile d'admettre que c'est là le fait d'un oubli, puisqu'à l'époque où la loi fut rendue la concession régnait en maîtresse dans les travaux publics. La loi de l'an VIII a statué d'une façon générale sans faire d'autre distinction que celle des travaux publics et des travaux dûs à l'initiative privée. Elle parle seulement des entrepreneurs, mais cette expression est évidemment prise dans un sens très général, et on doit y comprendre les concessionnaires.

Ceux-ci d'ailleurs, nous l'avons vu, ne sont qu'une sorte d'entrepreneurs particuliers, ayant des obligations spéciales et des droits plus étendus.

D'autre part, en vertu du contrat de concession, le Concessionnaire est subrogé aux droits et obligations de l'Administration. Il agit en son lieu et place; achète

les terrains nécessaires, fait les plans et les devis, construit, etc... A titre de subrogé aux droits de l'Administration, le Concessionnaire doit aussi bénéficier de la compétence administrative. C'est donc le Conseil de Préfecture, et en appel le Conseil d'Etat qui statuent sur les conséquences des actes dommageables imputables aux entrepreneurs et aux concessionnaires.

Il eût été contraire à toute logique et à tout esprit de suite de confier l'appréciation de ces actes à une autre juridiction qu'à la juridiction administrative. C'eût été scinder sans raison la compétence pour des dommages nés de faits identiques.

D'ailleurs il ne faut pas perdre de vue que la compétence administrative a été établie moins en faveur de telles personnes déterminées (Etat, Départements, Communes) qu'en faveur des travaux eux-mêmes. C'est pour en faciliter l'exécution qu'elle leur a été appliquée. Il n'y a donc pas lieu pour déterminer la compétence de rechercher qui exécute l'ouvrage et à qui incombe la responsabilité, on doit surtout se préoccuper de savoir si les travaux qui ont donné naissance aux dommages ont le caractère de travaux publics. Là est le critérium de la question.

M. Laferrière dit à ce propos dans son *Traité de la Juridiction administrative* : « Le Conseil de Préfecture connaît de tout dommage causé aux propriétés par le travail public, sans qu'il y ait à distinguer si l'action est dirigée contre l'Administration à raison de ses plans et de ses ordres de service, ou contre l'entrepreneur ou concessionnaire à raison de ses procédés d'exécution et des opérations de ses chefs

« de chantier ou ouvriers. Dans ces différents cas,
« c'est le travail public qui est réputé le véritable au-
« teur du dommage, c'est lui qui est en cause, quelle
« que soit la partie assignée. »

La question de compétence nous amènerait à repar-
ler de certains actes dommageables sur la nature des-
quels de graves dissidences se sont produites. Tels sont
les dommages permanents, les dommages résultant de
faits mixtes pouvant être attribués autant à l'exploit-
ation qu'à la construction, comme les trépidations, le
bruit, la fumée des machines ; tels sont encore les
dommages provenant de la vétusté ou du défaut d'en-
retien des ouvrages. Nous les avons étudiés dans la
première partie de cette thèse en recherchant les
caractères du dommage indemnisable et nous nous
sommes efforcé de déterminer leur véritable caractère.
Il est donc inutile d'y revenir ici. Rappelons seulement
que tous ceux auxquels nous avons reconnu le carac-
tère de « *dommage résultant du travail public* » sont
de la compétence administrative, les autres restant
soumis à l'autorité judiciaire.

La règle de compétence établie par la loi de pluviôse
an VIII s'applique à tous les dommages aux biens tant
mobiliers qu'immobiliers. Doit-on dans sa généralité
l'appliquer de même aux préjudices corporels subis par
les personnes ?

Des personnes étrangères aux travaux ou des ou-
vriers employés aux chantiers sont victimes d'acci-
dents soit pendant l'exécution de l'ouvrage, soit après
sa mise en service. Quelle juridiction sera compétente
pour connaître des responsabilités ?

La question a été des plus controversées pendant de longues années et aujourd'hui encore elle est l'objet d'un débat très-vif entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat. Pour en faire l'historique en quelques mots, il est nécessaire de distinguer trois périodes. Jusqu'en 1863, il était unanimement admis que la compétence administrative s'appliquait également aux dommages causés aux biens et aux accidents dont étaient victimes les personnes. Il y avait assimilation parfaite dans les deux cas, car on s'était toujours appuyé sur la cause du dommage et non sur l'objet pour déterminer la compétence. On peut se reporter à différentes décisions du Tribunal des conflits (26 août 1847-458 — 17 août 1851-286 — 19 juin 1856-434) et à un grand nombre d'arrêts du Conseil d'Etat.

C'est en 1863 qu'une théorie toute opposée est née et a pris corps. On cessa de prendre pour base de détermination de la compétence la cause du dommage et l'on s'attacha au contraire à l'objet.

Si l'objet du dommage est une chose mobilière ou immobilière, on applique la loi du 28 pluviôse an VIII et l'on reconnaît la compétence administrative. Si au contraire c'est une personne, on soutient que la loi de l'an VIII n'ayant pas prévu ce cas spécial, on rentre dans le droit commun et que par conséquent les tribunaux judiciaires sont seuls compétents. Cette argumentation a été soutenue par le Commissaire du Gouvernement Robert, dans une affaire pendante devant le Conseil d'Etat (16 décembre 1863.)

Voici ses paroles :

« Les difficultés que peut soulever dans la pratique

« la question de savoir s'il s'agit ou non d'un fait résultant d'un travail public nous font hésiter à fonder la compétence en cette matière sur une distinction tirée de la cause du dommage. Et, pour faire ici avec certitude la part du Conseil de Préfecture et de l'autorité judiciaire, c'est suivant nous l'objet de l'accident qu'il faut avant tout considérer. Il nous paraît certain que la loi du 28 pluviôse an VIII n'a voulu attribuer aux Conseils de Préfecture que la connaissance des préjudices causés à la propriété qu'il s'agisse d'immeubles ou de meubles, et que cette loi a laissé sous l'empire du droit commun c'est-à-dire à l'autorité judiciaire tout ce qui concerne les dommages faits aux personnes par blessures, mutilations ou privation de la vie. »

Cette nouvelle théorie, malgré les nombreuses critiques qu'elle souleva à cette époque, fut consacrée plusieurs fois par le Conseil d'Etat (15 décembre 1865 — 1003; 13 décembre 1866, — 1144; 15 avril 1868 — 431; 12 mai 1869-454.)

Je rappellerai seulement l'arrêt du 15 avril 1868. Il s'agissait de la réclamation d'un ouvrier blessé au cours de l'exécution d'un travail public à Paris. M. Aucoc, Commissaire du Gouvernement dans cette affaire, conclut à la compétence judiciaire dans un remarquable plaidoyer où il fait l'historique des variations de la jurisprudence sur ce point. Le Conseil d'Etat, adoptant les conclusions du Commissaire du Gouvernement, reconnut formellement l'incompétence de la juridiction administrative en pareille matière :

« Considérant que le préjudice dont le sieur Van

« Ruyselberg poursuit la réparation n'est pas de la
« nature des torts et dommages dont l'appréciation est
« réservée à l'autorité administrative par l'art. 4 de la
« loi du 28 pluviôse an VIII, qu'il suit de là que le
« Conseil de Préfecture n'était pas compétent pour
« statuer sur ladite demande. »

« L'arrêté du Conseil de Préfecture de la Seine est
« annulé. »

Telle était la situation de 1863 à 1873 et la jurisprudence adoptée à cette époque.

En 1873, le Conseil d'Etat abandonna sa nouvelle jurisprudence pour revenir à l'ancienne. Le Commissaire du Gouvernement David, reprit la théorie de la compétence fondée sur la cause du dommage. Il chercha à démontrer que la loi de pluviôse an VIII, en employant les expressions torts et dommages, avait eu en vue de désigner par le premier terme, le préjudice aux personnes, par le second, le préjudice aux choses; qu'en tout cas et lors même que cette interprétation semblerait équivoque, les termes employés n'étaient pas exclusifs des dommages aux personnes. « Que la
« loi n'ait pas spécialement songé, dit-il, à ces sortes
« de dommages, qui seront bien rarement en effet la
« conséquence directe des travaux publics, nous
« sommes très portés à le croire; mais précisément
« pour cette raison qu'elle n'y a pas songé, on ne sau-
« rait lui prêter l'intention de les exclure de la dispo-
« sition générale qu'elle a édictée. D'ailleurs, pourquoi
« les aurait-elle exceptées de cette disposition? La rai-
« son fondamentale de la compétence administrative
« en cette matière n'est-elle pas l'intérêt qu'il y a pour

« la prompte et bonne exécution des travaux publics à
 « éviter devant l'autorité judiciaire des procès qui
 « pourraient les entraver, et qui auraient cet incon-
 « vénient plus grave encore d'amener cette autorité à
 « apprécier les opérations de l'Administration. Nous
 « pensons qu'il faut revenir, sinon aux errements de
 « l'ancienne jurisprudence dans ce qu'ils pouvaient
 « avoir d'excessif, du moins à son principe même, qui
 « consistait à s'attacher non pas à l'objet du dommage
 « mais uniquement à sa cause, pour en déduire la com-
 « pétence administrative ou judiciaire.

« Si un travail public considéré en lui-même ou dans
 « un fait inhérent à son exécution vient à causer des
 « dommages non seulement aux propriétés mais encore
 « aux personnes, nous ne voyons aucune raison
 « sérieuse d'exclure ces sortes de dommages de la com-
 « pétence qui a été attribuée à la juridiction adminis-
 « trative par les lois des 7-11 septembre 1890 et du
 « 28 pluviôse an VIII. »

Le Conseil d'Etat rendit un arrêt conforme aux conclusions du Commissaire du Gouvernement et depuis lors sa jurisprudence n'a pas varié sur ce point. Par de nombreux arrêts depuis plus de 25 ans, il n'a fait que confirmer sa jurisprudence dans le sens de la compétence administrative.

V. Mort d'homme ou blessures occasionnées par l'éboulement d'un tunnel (11 déc. 1874-965). V. aussi un arrêt très curieux consacrant la compétence administrative pour statuer sur les indemnités réclamées pour fièvres d'accès causées par la négligence des Com-

pagnies de chemin de fer à procurer l'écoulement des eaux des chambres d'emprunt (19 décembre 1873-959.) Voir encore C. d'Etat, 28 juin 1895.

La Cour de cassation n'a pas admis aussi facilement et d'une façon aussi générale la compétence administrative en cette matière. Le tribunal des conflits lui-même très hésitant a dans ses derniers arrêts établi une théorie toute spéciale et d'ailleurs assez confuse quand il s'agit d'accidents survenus aux ouvriers. Il fait en cette matière les plus subtiles distinctions. Il admet tantôt la compétence administrative tantôt la compétence judiciaire, suivant la nature des travaux et le mode d'exécution de ces travaux.

1° En ce qui concerne les accidents survenus aux ouvriers dans un travail fait en régie par l'Etat, la compétence administrative est admise, parce que, dit le Haut Tribunal, en vertu de l'art. 4 de la loi du pluviôse an VIII, il n'appartient qu'au Conseil de Préfecture de connaître des contestations soulevées entre l'Administration ou ses représentants à l'occasion de l'exécution de ces mêmes travaux.

2° En ce qui concerne les accidents dont sont victimes les ouvriers dans les travaux entrepris par les Départements ou les Communes, la solution est différente. Le tribunal des Conflits estime que la loi de pluviôse an VIII n'a pas attribué au Conseil de Préfecture la connaissance des contestations qui peuvent s'élever entre les ouvriers et les Départements ou Communes qui les emploient. Il conclut donc à la compétence judiciaire.

3° Enfin, pour les travaux effectués par entreprise

ou par concession, même solution : la juridiction civile est seule compétente.

Dans ces deux derniers cas, le Tribunal des Conflits estime qu'il ne s'agit plus d'apprécier un acte de l'Administration ou de son substitué dans l'exécution d'un travail public, qu'il y a surtout et avant tout à apprécier les obligations résultant du contrat de louage intervenu entre l'ouvrier et son patron (entrepreneur, concessionnaire, département ou commune). Or l'appréciation d'un contrat privé et de ses conséquences échappe forcément à la juridiction administrative. Elle appartient au domaine de la juridiction civile, qui seule peut être compétente.

Cette théorie paraît difficile à justifier. Pourquoi le principe de compétence admis pour les dommages causés aux propriétés et aux personnes en général ne le serait-il pas aussi pour ceux dont sont victimes les ouvriers eux-mêmes ? Si la loi de pluviôse an VIII attribue aux Conseils de Préfecture la connaissance des torts et dommages résultant de l'exécution des travaux publics en général, a-t-elle dit quelque part que les dommages frappant spécialement les ouvriers seraient exclus de la règle générale ? Nullement. Le contrat de louage d'ouvrage peut avoir son importance en matière de salaire par exemple, mais il semble absolument étranger à l'accident dont peut être victime l'ouvrier. On pourrait l'invoquer utilement si la théorie de la responsabilité contractuelle si ingénieuse était admise en pratique. Le patron serait censé en louant l'ouvrier prendre l'engagement de le rendre à lui même et aux siens sain et sauf à l'expiration du

contrat de louage. Mais cette théorie, qui fait depuis longtemps l'objet des dissertations spéculatives des jurisconsultes n'a pas encore été consacrée dans la pratique et il semble prématuré de l'appliquer ici.

Ce n'est pas le contrat de louage qu'il faut envisager mais bien la question de dommage. Dans les deux cas, qu'il s'agisse d'un tiers étranger aux travaux ou d'un ouvrier employé aux chantiers, l'accident a pour origine et pour cause l'exécution du travail public. C'est là, nous l'avons vu plus haut, le grand criterium qui détermine la compétence. Sans doute, ce rapport de cause à effet direct et immédiat entre l'exécution de l'ouvrage et le dommage n'est pas le seul élément à considérer. Il serait même difficile en pratique de trouver un cas de ce genre. Le plus souvent il s'y joint une imprudence, une faute de l'Administration ou du concessionnaire. Mais cet élément nouveau ne saurait modifier la compétence, parce qu'il n'est qu'accessoire et secondaire. La faute, le délit ou quasi-délit civil n'empêche pas la juridiction administrative d'être compétente. Mais tout autre serait la solution si le préjudice causé avait pour origine un délit pénal ; dans ce cas en effet comme le dit si judicieusement M. Laferrière, « la responsabilité personnelle du délinquant exclut celle du travail public » et le caractère délictueux de l'acte dommageable aurait pour effet de soustraire son appréciation aux juges administratifs et de la rendre aux Tribunaux judiciaires. Car si l'exécution d'un travail public nécessite et autorise en quelque sorte le dommage ordinaire, elle ne justifie jamais l'acte qui tombe sous le coup de la loi pénale ; et celui-

ci ne saurait en aucune manière bénéficier de la compétence de faveur créée au profit du dommage ordinaire. L'autorité judiciaire est donc seule compétente pour les faits réprimés par les lois et règlements, et qui à raison même de leur nature ne peuvent être considérés comme le résultat direct des travaux.

Sauf ce cas spécial de délit pénal sur lequel tout le monde est d'accord pour en attribuer l'appréciation aux tribunaux ordinaires, nous pensons que la juridiction administrative est compétente dans tous les autres cas.

Le Conseil d'État a toujours résisté à la jurisprudence incertaine et confuse du Tribunal des Conflits. Il n'admet aucune distinction dans l'application de la règle. Suivant lui, la compétence administrative embrasse tous les dommages aux personnes et quelle que soit la nature du travail public qui en est la cause.

La compétence du Conseil de Préfecture est *territoriale et d'ordre public*. Cela veut dire qu'elle est déterminée par la situation des lieux où le dommage s'est produit et que les parties ne peuvent pas déroger à cette règle par une convention particulière. Le réclamant est obligé de porter sa demande devant le Conseil de Préfecture du Département sur le territoire duquel s'exécutent les travaux cause du dommage ou de l'accident, peu importe la situation du domicile du défendeur.

Cette territorialité de la compétence en matière de dommages avait été établie par la loi des 7-11 septembre 1790 dans son art. 5 : « Les particuliers qui se

« plaindront de torts et dommages du fait personnel
« des entrepreneurs et non du fait de l'Administra-
« tion, se pourvoiront contre les entrepreneurs
« *d'abord devant la municipalité du lieu où les*
« *dommages auront été commis etc...* »

La règle de la territorialité a été maintes fois consacrée par la Jurisprudence. On peut se reporter notamment à un arrêt du 8 mars 1878-287, rendu à l'occasion d'une réclamation faite par un particulier contre la Compagnie des Chemins de fer de l'État.

« Considérant qu'en matière de dommages causés
« par l'exécution des travaux publics, la compétence
« des Conseils de Préfecture est déterminée par la
« situation des lieux où ont été exécutés les tra-
« vaux, etc... »

Il existe quelque fois dans le cahier des charges une clause particulière qui attribue la compétence à un Conseil de Préfecture déterminé. Ainsi les cahiers des charges des grandes Compagnies de chemins de fer portent que les contestations qui s'élèveraient entre la Compagnie et l'Administration au sujet de l'exécution et de l'interprétation de la concession, seront jugées par le Conseil de Préfecture de la Seine.

Cette clause est valable et constitue une élection de domicile pour l'exécution du contrat. Mais il faut remarquer que ces stipulations régissent uniquement les rapports des Compagnies avec le gouvernement, qu'elles visent spécialement l'interprétation du contrat de concession. Elles ne sauraient en aucune façon apporter de restriction à la règle que nous avons posée relativement aux dommages causés aux particuliers.

La compétence du Conseil de Préfecture ne s'étend pas seulement aux dommages causés par les travaux de chemins de fer de l'Etat ou des Compagnies concessionnaires qui leur sont substituées ; elle s'applique également à ceux qui résultent de l'établissement des voies ferrées départementales et communales. La loi de pluviôse an VIII en parlant de dommages causés par l'Administration n'entend pas seulement désigner l'Administration de l'Etat, elle est à coup sûr beaucoup plus compréhensive, et l'expression doit être prise dans toute sa généralité. Il faut donc l'appliquer également aux dommages résultant des travaux de chemins de fer entrepris par l'administration départementale ou par l'administration communale. Les lignes d'intérêt local sont des travaux publics au même titre que les lignes d'intérêt général, et la question tant discutée autrefois de savoir si les travaux communaux sont des travaux publics est aujourd'hui résolue dans le sens de l'affirmative. La compétence doit donc être la même. Aucune difficulté n'existe plus d'ailleurs à ce sujet et la Jurisprudence est parfaitement fixée dans le sens de la compétence administrative.

VU : *Le Président de la thèse.*

CHAVEGRIN.

VU : *Le doyen de la Faculté.*

GARSONNET.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER.

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — Principe du Droit à indemnité en matière de dommages. — Application de ce principe aux dommages causés par l'exécution des chemins de fer.....	4
CHAPITRE I. — Dommages aux biens. — Définition du dommage. — Distinction du dommage et de différents faits similaires.....	7
CHAPITRE II. — Caractères que doit présenter le dommage pour donner lieu à indemnité	17
CHAPITRE III. — Application. — Examen des différents dommages causés par l'exécution des chemins de fer.....	36
I. — Modifications du relief du terrain. — Dommages causés par les remblais, les déblais. — Humidité. — Privation de jour et d'air. — Tunnel.....	36
<i>a.</i> — Remblais.....	37
<i>b.</i> — Déblais.....	39
<i>c.</i> — Tunnels.....	40
Mines.....	46
Carrières à ciel ouvert.....	53
II. — Modifications apportées au régime des eaux. — Cours d'eau déviés. — Dommages aux usines. — Obstacles apportés à la navigation.....	56
<i>a.</i> — Ecoulement des eaux pluviales.....	56
<i>b.</i> — Cours d'eau.....	57
<i>c.</i> — Dommages aux usines.....	60
1°. — Usines situées sur un cours d'eau navigable et flottable.....	61
2°. — Usines situées sur un cours d'eau non navigable	65
<i>d.</i> — Obstacle apporté à la navigation.....	69

III. — Modifications apportées aux voies de communication. — Chemins publics. — Chemins privés....	72
<i>a.</i> — Voies publiques.....	72
1 ^o . — Déviation de chemins. — Allongement de parcours. — Rampes. — Ponts.....	72
2 ^o . — Absorption complète.....	83
3 ^o . — Passages à niveau.....	86
4 ^o . — Dommages causés aux chemins publics par toute autre cause que : allongements, déviations, rampes. — Défoncement des chemins par les transports. — Augmentation de circulation. — Dégradations.....	87
<i>b.</i> — Voies privées et accès.....	93
IV. — Dommages résultant de la nécessité de modifier les exploitations riveraines.....	98
V. — Dommages causés par les modes de clôture de la voie et le défaut d'entretien des travaux effectués.	99
<i>a.</i> — Clôtures.....	99
<i>b.</i> — Défaut d'entretien.....	101
VI. — Dommages causés par les occupations temporaires et les extractions de matériaux par les servitudes d'utilité publique en général et spécialement par les différentes servitudes établies par la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer....	105
VII — Dommages résultant de certains faits provenant de la mise en activité de la ligne.....	111
<i>a.</i> — Trépidations.....	113
<i>b.</i> — Dépôts de charbon. — Dépôts de vases. — Prises d'eau.....	115
<i>c.</i> — Fumée des locomotives.....	117
VIII. — Dommages aux biens mobiliers. — Dommages aux personnes.....	120
CHAPITRE IV. — Qui est créancier de l'indemnité et qui peut exercer l'action en indemnité.	127
1 ^o . — Propriétaire.....	128
<i>a.</i> — Mineurs.....	130
<i>b.</i> — Interdits.....	130
<i>c.</i> — Individus pourvus d'un conseil judiciaire...	130
<i>d.</i> — Femmes mariées.....	131
<i>e.</i> — Absents.....	133
<i>f.</i> — Faillis.....	133

g. — Personnes morales. — Etat. — Département. — Commune. — Hospices. — Sociétés civiles et commerciales.....	134
2 ^o . — Nouvel acquéreur.....	139
3 ^o . — Usufruitiers, usagers.....	142
4 ^o . — Locataire.....	143
CHAPITRE V. — Qui est débiteur de l'indemnité et contre qui peut-on exercer l'action en in- demnité.....	149
I. — Administration constructeur.....	151
II. — Concession.....	161
CHAPITRE VI. — De l'indemnité.....	172
Des intérêts de l'indemnité.....	199
De la prescription de l'action en indemnité.....	200
CHAPITRE VII. — De la compétence des Tribunaux ad- ministratifs ou contentieux.....	206
1 ^o . — Dommages provenant du fait de l'adminis- tration.....	210
2 ^o . — Dommages provenant du fait de l'entrepre- neur.....	213
3 ^o . — Dommages provenant du fait du concession- naire.....	215



PARIS. — IMPRIMERIE TROUBLÉ, 7 BIS, BOULEVARD DE VAUGIRARD



PARIS. — IMPRIMERIE TROUBLÉ. 7 BIS, BOULEVARD DE VAUGIRARD.
